

Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte und deren Deckung durch das neue öffentliche Rechnungswesen

Christian Birkner



INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. oec. troph.)
im Fachbereich Agrarwissenschaften, Ökotropologie und Umweltmanagement
der Justus-Liebig-Universität Gießen



édition scientifique
VVB LAUFERSWEILER VERLAG

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.

Die rechtliche Verantwortung für den gesamten Inhalt dieses Buches liegt ausschließlich bei dem Autor dieses Werkes.

Jede Verwertung ist ohne schriftliche Zustimmung des Autors oder des Verlages unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

1. Auflage 2014

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the Author or the Publishers.

1st Edition 2014

© 2014 by VVB LAUFERSWEILER VERLAG, Giessen
Printed in Germany



édition scientifique
VVB LAUFERSWEILER VERLAG

STAUFENBERGRING 15, D-35396 GIESSEN
Tel: 0641-5599888 Fax: 0641-5599890
email: redaktion@doktorverlag.de

www.doktorverlag.de

Aus dem Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung
der Justus-Liebig-Universität Gießen
– Professur für Management personaler Versorgungsbetriebe –

Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte und deren Deckung durch das neue öffentliche Rechnungswesen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades Dr. oec. troph.

im Fachbereich 09: Agrarwissenschaften,
Ökotrophologie und Umweltmanagement
der Justus-Liebig-Universität Gießen

vorgelegt von **Christian Birkner** aus Bruchköbel

Erstgutachter: Prof. Dr. Dietmar Bräunig

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hermann Boland

Tag der Disputation: 18. Juli 2014

Gießen 2014

Vorwort

Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte sind auf Informationen aus dem neuen öffentlichen Rechnungswesen im Rahmen ihrer spezifischen Aufgabenerfüllungen angewiesen. Geeignete Recheninformationen sind Voraussetzung für eine Optimierung der Haushaltssteuerung. Gerade in Zeiten überschuldeter öffentlicher Haushalte ist es umso wichtiger, den Entscheidungsträgern sinnvolle, verständliche und transparente Recheninformationen zur Verfügung zu stellen. Ob die derzeitige Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens geeignet ist, den Informationsbedarf der Entscheidungsträger bestmöglich zu befriedigen, ist Gegenstand dieser Forschungsarbeit. Sie entstand als externe Promotion an der Professur für Management personaler Versorgungsbetriebe an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Bei der Realisierung der vorliegenden Arbeit erhielt ich vielseitige Unterstützung. Allen voran gilt mein besonderer Dank Herrn Professor Dr. Dietmar Bräunig, der als Doktorvater den Forschungsprozess in allen Phasen mit wertvollem Rat begleitete und mir den nötigen wissenschaftlichen Freiraum gewährte. Daneben möchte ich mich bei Herrn Professor Dr. Hermann Boland für die Erstellung des Zweitgutachtens bedanken. Herrn Professor Dr. Ernst-August Nuppenau danke ich für die Übernahme des Vorsitzes der Prüfungskommission; Herrn Professor Dr. Rainer Kühl und Herrn Professor Dr. Jörg Bottler für die Mitwirkung in der Prüfungskommission.

Für die zahlreichen anregenden Diskussionen zum neuen öffentlichen Rechnungswesen möchte ich mich bei Herrn Claus Birkner, Herrn Professor Dr. Dr. Ulrich Ehlers, Herrn Anton Flachs, Herrn Dr. Karsten Nowak, Herrn Carlo Schmitt, Herrn Dr. Andreas Stöhr, Herrn Thomas Tschirmer und Herrn Tilo Weiße bedanken. Frau Martina Geis und Herrn Wilfried Vogel möchte ich besonderen Dank aussprechen für die technische Unterstützung bei der Erstellung des Layouts. Ganz besonderer Dank gilt auch meinen Kollegen Herrn Dirk Banspach, Herrn Hans Müller und Herrn Dr. Ralf Sieg.

Am meisten möchte ich mich bei meiner Frau Anja und meinen beiden Töchtern Hannah und Lena bedanken, die mich während der gesamten Promotionsdauer immer liebevoll unterstützen. Aber auch bei meiner Mutter Karin und meinem viel zu früh verstorbenen Vater Armin möchte ich mich herzlich bedanken, die mir die hierfür notwendige akademische Ausbildung durch ihre finanzielle Unterstützung erst ermöglichten.

Bruchköbel, den 27. Juli 2014

Christian Birkner

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Problemstellung	1
2 Gang der Untersuchung	6
3 Grundlagen öffentlicher Haushalte.....	8
3.1 Definition des Begriffs „Öffentlicher Haushalt“	8
3.2 Rechtsnormen öffentlicher Haushalte	13
3.2.1 Finanzverfassungsrecht	13
3.2.2 Haushaltsgrundsätzegesetz.....	16
3.2.3 Haushaltsordnungen	18
3.3 Organisation öffentlicher Haushalte.....	22
3.3.1 Staatsfunktionen	22
3.3.2 Staatsaufgaben.....	24
3.4 Funktionsträger öffentlicher Haushalte	26
3.4.1 Parlamente.....	26
3.4.1.1 Bundestag und Landtage	26
3.4.1.2 Bundesrat.....	29
3.4.2 Regierungen	31
3.4.3 Verwaltungen	35
3.4.4 Rechnungshöfe	37
3.4.5 Gerichte	40
3.5 Haushaltsverfahren	46
3.5.1 Begriff des Haushaltsverfahrens	46
3.5.2 Parlamentarisches Budgetrecht	47
3.5.3 Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit	49
3.5.4 Phasen des Haushaltsverfahrens	53
3.5.4.1 Phase 1 – Aufstellung des Haushaltsentwurfs	53
3.5.4.2 Phase 2 – Beratung und Feststellung des Haushaltsentwurfs	56
3.5.4.2.1 Beratung	56
3.5.4.2.2 Feststellung	58
3.5.4.3 Phase 3 – Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung	58
3.5.4.3.1 Haushaltsvollzug	58
3.5.4.3.2 Haushaltsrechnung	61

3.5.4.4	Phase 4 – Haushaltskontrolle	61
3.5.4.5	Phase 5 – Entlastung der Regierung durch das Parlament	63
3.5.5	Entwicklungslinien	64
4	Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens	68
4.1	Begriff des neuen öffentlichen Rechnungswesens	68
4.2	Instrumente des neuen öffentlichen Rechnungswesens	70
4.2.1	Kameralistik	70
4.2.1.1	Historische Entwicklung	70
4.2.1.2	Rechenzwecke der einfachen Kameralistik	73
4.2.1.3	Rechenlogik der einfachen und der gehobenen Kameralistik im Vergleich	74
4.2.1.4	Titelbasierte Haushaltsdarstellung	78
4.2.2	Staatliche Doppik	82
4.2.2.1	Historische Entwicklung	82
4.2.2.2	Rechenzwecke der staatlichen Doppik	88
4.2.2.3	Rechenlogik der staatlichen Doppik	94
4.2.2.4	Kontenbasierte Haushaltsdarstellung	101
4.2.3	Kosten- und Leistungsrechnung	103
4.2.3.1	Zielsetzungen und Anwendungsbereiche	103
4.2.3.2	Wertmäßiger Kostenbegriff nach <i>Eugen Schmalenbach</i>	104
4.2.3.3	Abgrenzung der Rechengrößen Ausgaben, Aufwand und Kosten	106
4.2.3.4	Erfassung und Verrechnung von Kosten	109
4.2.3.4.1	Kostenartenrechnung	109
4.2.3.4.2	Kostenstellenrechnung	110
4.2.3.4.3	Kostenträgerrechnung	113
4.2.3.5	Kostenrechnungssysteme	114
4.2.3.6	Produktbasierte Haushaltsdarstellung	116
4.3	Informationsgehalt der Rechnungsweseninstrumente	119
4.4	Informationsmanagement	123
4.5	Stand der aktuellen Umsetzung im staatlichen Bereich	130
4.5.1	Bundesebene	130
4.5.2	Länderebene	131
5	Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte	132
5.1	Begriff des Entscheidungsträgers	132
5.2	Identifikation der Entscheidungsträger	133
5.2.1	Parlamente	133

5.2.2	Regierungen	135
5.2.3	Verwaltungen	136
5.2.4	Rechnungshöfe	137
5.2.5	Gerichte	138
5.3	Aufgabenorientierte Ermittlung der Informationsbedürfnisse	138
5.3.1	Parlamente mit Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen	138
5.3.2	Regierungen mit Gestaltungsfunktionen	139
5.3.3	Verwaltungen mit Umsetzungsfunktionen	140
5.3.4	Rechnungshöfe mit Finanzkontrollfunktionen	141
5.3.5	Gerichte mit Rechtsprechungsfunktionen	142
5.4	Empirische Untersuchung der Informationsbedürfnisse	143
5.4.1	Untersuchungsdesign	143
5.4.2	Auswertungsmethode	147
5.4.2.1	Datengrundlage	147
5.4.2.2	Gewichtungsfaktoren	148
5.4.2.3	Anteilige Rücklaufquoten je Entscheidungsträgertyp	150
5.4.3	Auswertung der Untersuchungsergebnisse	153
5.4.3.1	Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage	153
5.4.3.2	Untersuchungsergebnisse zum Informationsangebot	166
5.4.3.3	Untersuchungsergebnisse zum Informationsbedarf	168
5.4.3.4	Zusammenfassende Analyse der Untersuchungsergebnisse	175
5.4.3.5	Untersuchungsergebnisse zur Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010	180
5.4.3.6	Untersuchungsergebnisse zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens	190
5.5	Bestimmung grundlegender Informationsbedürfnisse	197
5.5.1	Parlamente mit Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben	197
5.5.2	Regierungen mit Gestaltungsaufgaben	205
5.5.3	Verwaltungen mit Umsetzungsaufgaben	210
5.5.4	Rechnungshöfe mit Finanzkontrollaufgaben	218
5.5.5	Verfassungsgerichte mit Rechtsprechungsaufgaben	225
5.5.6	Zusammenfassende Erkenntnisse zur Bestimmung grundlegender Informationsbedürfnisse	233
6	Befriedigung der Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger	237
6.1	Informationsangebot des neuen öffentlichen Rechnungswesens	237

6.1.1	Parlamente mit Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben.....	237
6.1.2	Regierungen mit Gestaltungsaufgaben	239
6.1.3	Verwaltungen mit Umsetzungsaufgaben	241
6.1.4	Rechnungshöfe mit Finanzkontrollaufgaben	243
6.1.5	Verfassungsgerichte mit Rechtsprechungsaufgaben.....	245
6.1.6	Erörterungen zu möglichen Deckungslücken zwischen Informationsnachfrage, Informationsbedarf und Informationsangebot	247
6.1.6.1	Parlamente mit Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben.....	247
6.1.6.2	Regierungen mit Gestaltungsaufgaben	247
6.1.6.3	Verwaltungen mit Umsetzungsaufgaben	248
6.1.6.4	Rechnungshöfe mit Finanzkontrollaufgaben	249
6.1.6.5	Verfassungsgerichte mit Rechtsprechungsaufgaben.....	250
6.2	Systemtheorie als Analyseinstrument zur Erklärung von Kommunikationsstörungen	251
6.2.1	Der Begriff „Soziales System“.....	251
6.2.2	Kommunikationsprozess sozialer Systeme	256
6.2.3	Mögliche Kommunikationsstörungen bei der Haushaltsaufstellung	258
6.2.4	Mögliche Kommunikationsstörungen beim Haushaltsvollzug	260
6.2.5	Mögliche Kommunikationsstörungen bei der Haushaltskontrolle.....	261
6.2.6	Mögliche Kommunikationsstörungen bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	263
6.2.7	Mögliche Kommunikationsstörungen im Zusammenhang mit der Abschätzung finanzieller Auswirkungen von Gesetzesvorlagen	265
6.2.8	Zusammenfassende Erkenntnisse zum Auftreten möglicher Kommunikationsstörungen zwischen den Subsystemen im Rahmen des Haushaltsverfahrens	267
6.3	Principal-Agent-Theorie als Analyseinstrument zur Erklärung von Informationsasymmetrien.....	271
6.3.1	Modelltheoretische Annahmen	271
6.3.2	Mögliche Probleme bei Beauftragungsverhältnissen im Subsystem „Öffentliches Rechnungswesen“	278
6.3.3	Mögliche Informationsasymmetrien in den Phasen 1 und 2 des Haushaltsverfahrens	283
6.3.4	Mögliche Informationsasymmetrien in den Phasen 3 bis 5 des Haushaltsverfahrens	286
6.4	Empfehlungen zur Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens.....	288

6.4.1	Empfehlungen zur besseren Ausgestaltung von Recheninformationen für das Haushaltsverfahren	288
6.4.2	Empfehlungen zur besseren Ausgestaltung der Rechtsquellen für das Haushaltsverfahren	294
6.4.3	Empfehlungen zur besseren Ausgestaltung der Rechnungsweseninstrumente	298
6.4.4	Empfehlungen zur weiteren Verbesserung des Berichtswesens	302
7	Schlussbetrachtung und Ausblick	309
	Zusammenfassung.....	313
	Summary	316
	Literaturverzeichnis.....	319

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung
AbG	Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 8. November 2011 (BGBl. I S. 2218)
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1979 (BGBl. I S. 853, 1036), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3786)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAG	Bundesarbeitsgericht, Erfurt
BAnz.	Bundesanzeiger
Bd.	Band
BfH	Beauftragter für den Haushalt
BFH	Bundesfinanzhof, München
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3719)
BGBI. I/II	Bundesgesetzblatt Teil I/II
BGH	Bundesgerichtshof, Karlsruhe
BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2395)
BMF	Bundesministerium der Finanzen, Berlin
BR	Bundesrat, Berlin
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BRH	Bundesrechnungshof, Bonn

BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1445), zuletzt geändert durch Art. 15 Absatz 82 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160)
BSG	Bundessozialgericht, Kassel
bspw.	beispielsweise
BT	Deutscher Bundestag, Berlin
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 29. August 2013 (BGBl. I S. 3463)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht, Leipzig
BWV	Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ders./dies.	derselbe/dieselbe(n)
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
DPR	Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung, Berlin
DRiG	Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2515)
DRSC.....	Deutsche Rechnungslegung Standard Committee, Berlin
d.s.	das sind
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards

etc.	et cetera
evtl.	eventuell
f.	folgende Seite
ff.	folgende Seiten
FGO	Finanzgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2001 (BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3786)
Fifo	first in first out (Verfahren zur Bewertung des Faktorverbrauches)
Fn.	Fußnote
G	Gesetz
GBL.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GeschO	Geschäftsordnung
GeschO BR ...	Geschäftsordnung des Bundesrates in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. November 1993 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 2007), zuletzt geändert laut Nr. 1-4 der Bekanntmachung vom 8. Juni 2007, BGBl. I S. 1057
GeschO BReg.	Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 (GMBL. S. 137) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2002 (GMBL. S. 848)
GeschO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und des Vermittlungsausschusses in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S.1237), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 2167)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478)
GGÄndG.	Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien

GKG	Gerichtskostengesetz vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2379)
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
grds.	grundsätzlich
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3799)
HGB	Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 4. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3746)
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398)
HGrGMoG	Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz - HGrGMoG), Gesetz vom 31. Juli 2009 BGBl. I S. 2580 (Nr. 51)
Hrsg./hrsg.	Herausgeber/herausgegeben
Hs.	Halbsatz
http.	Hypertext Transfer Protocol (Hypertext-Übertragungsprotokoll)
i.d.F.	in der Fassung
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer, Düsseldorf
i.e.S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere
insg.	insgesamt
IPR	Integrierter Produktrahmen
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IT	Informationstechnologie

i.V.m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
k. A.	keine Angabe(n)
KAG	Kommunalabgabengesetz
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
lfd.	laufend
LHO	Landeshaushaltsordnung(en)
Lifo	last in first out (Verfahren zur Bewertung des Faktorverbrauches)
LW	Der Präsident des Hessischen Rechnungshofes als Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
MHR	Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens
Mrd.	Milliarde(n)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
PartG	Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. August 2011 (BGBl. I S. 1748)
rd.	rund
RegBegr.	Regierungsbegründung
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RsprEinhG.	Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19. Juni 1968 (BGBl. I S. 661), das zuletzt durch Art. 5 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2418) geändert worden ist
SGG	Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 19. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3836)

StAnz.	Staatsanzeiger
StPO	Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 4 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3799)
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367)
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Art. 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)
u.a.	und andere
ÜPKK	Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften –
usw.	und so weiter
v.	vom/von
VBRO	Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes (VBRO) vom 16. März 1953
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3786)
VKR	Verwaltungskontenrahmen
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung vom 14. März 2001 (GMBI 2001, S. 307), zuletzt geändert durch Rundschreiben des BMF vom 3. September 2013 (GMBI. Nr. 50, S. 1002)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749)
WPg.	Die Wirtschaftsprüfung (Zeitschrift)
www	World Wide Web

z.B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZfhF	Zeitschrift für handelswirtschaftliche Forschung
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZPO	Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 [BGBl. I S. 3202 (2006 I S. 431) (2007 I S. 1781)], zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3786)

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1:	Wesentliche Merkmale grundlegender Haushaltstypen	9
Ansicht 2:	Umfang und Grenzen staatlichen Handelns	12
Ansicht 3:	Grundstruktur des Finanzverfassungsrechts	15
Ansicht 4:	Struktur des Haushaltsverfassungsrechts.....	16
Ansicht 5:	Aufbau des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG).....	17
Ansicht 6:	Struktur der Haushaltsgrundsätze	21
Ansicht 7:	Vertikale und horizontale Aufteilung der Staatsfunktionen	23
Ansicht 8:	Grundstruktur des Bundestages bzw. der Landtage	27
Ansicht 9:	Beispiele zum Mitwirkungsrecht des Bundesrates im Bereich der Haushaltswirtschaft	30
Ansicht 10:	Richtlinienkompetenz, Ressort- und Kollegialprinzip	33
Ansicht 11:	Ausführung von Gesetzen durch staatliche Verwaltungen.....	36
Ansicht 12:	Grundstruktur einer Rechnungshoforganisation.....	40
Ansicht 13:	Organisatorische Rechtsgrundlagen der Gerichtsbarkeiten.....	41
Ansicht 14:	Organisationsstrukturen der Gerichtsbarkeiten nach Artikel 95 GG.....	42
Ansicht 15:	Große Senate der obersten Bundesgerichte und deren Rechtsgrundlagen	43
Ansicht 16:	Grundstruktur der Organisation der Obersten Gerichtsbarkeiten.....	43
Ansicht 17:	Phasen des Haushaltsverfahrens	46
Ansicht 18:	Haushaltsgrundsätze zur Unterstützung des parlamentarischen Budgetrechts	49
Ansicht 19:	Planungs- und Steuerungsprozess öffentlicher Leistungserstellung	51
Ansicht 20:	Mehrdimensionale Zielstruktur öffentlicher Leistungserstellung	52
Ansicht 21:	Haushaltsgrundsätze zur Unterstützung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes	52
Ansicht 22:	Erstellung der Voranschläge zum Haushaltsentwurf.....	54
Ansicht 23:	Typisierung von Haushaltssperren	60
Ansicht 24:	Gestaltungsmöglichkeiten und Elemente des neuen öffentlichen Rechnungswesens	69
Ansicht 25:	Kontenschema des einfachen kameralistischen Rechengerrüsts	74
Ansicht 26:	Kontenschema des gehobenen kameralistischen Rechengerrüsts.....	75
Ansicht 27:	Vermögensklassen nach § 6 VBRO und deren Bestandsermittlung	78

Ansicht 28:	Hauptgruppen im Gruppierungsplan	79
Ansicht 29:	Auszug aus dem Gruppierungsplan	80
Ansicht 30:	Hauptfunktionen des Funktionenplans	81
Ansicht 31:	Wesentliche Bilanzauffassungen im Überblick.....	83
Ansicht 32:	Allgemeine Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung	85
Ansicht 33:	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung hinsichtlich des Vermögensansatzes	86
Ansicht 34:	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung hinsichtlich der Vermögensbewertung	88
Ansicht 35:	Doppische Bestandskonten.....	94
Ansicht 36:	Doppische Erfolgskonten	95
Ansicht 37:	Bestands- und Stromgrößen bei Anwendung der Doppik	96
Ansicht 38:	Direkte Methode der Kapitalflussrechnung.....	98
Ansicht 39:	Indirekte Methode der Kapitalflussrechnung	99
Ansicht 40:	Drei-Komponenten-Rechnung.....	100
Ansicht 41:	Kontenklassen des staatlichen Verwaltungskontenrahmens	101
Ansicht 42:	Gliederungsstruktur innerhalb der Kontenklassen am Beispiel der liquiden Mittel	102
Ansicht 43:	Abgrenzung zwischen kameralen Ausgaben und Kosten eines Haushaltsjahres	106
Ansicht 44:	Abgrenzung zwischen Aufwand und Kosten eines Haushaltsjahres.....	107
Ansicht 45:	Beispiele zur Gruppierung von Kostendaten der externen Finanzkontrolle	110
Ansicht 46:	Grundlegendes Schema der Kostenerfassung und der Kostenverrechnung.....	111
Ansicht 47:	Vereinfachter Betriebsabrechnungsbogen mit einseitiger Kostenverrechnung	112
Ansicht 48:	Beispiele für geeignete staatliche Kostenrechnungsinstrumente.....	115
Ansicht 49:	Fachebenen des integrierten Produktrahmens	117
Ansicht 50:	Beispiel für den dreistufigen Aufbau des integrierten Produktrahmens.....	118
Ansicht 51:	Informationsgehalt der Rechnungsweseninstrumente	122
Ansicht 52:	Optimaler Zustand zwischen Informationsbedarf, -angebot und - nachfrage	124

Ansicht 53:	Paradoxer Zustand zwischen Informationsbedarf, -angebot und - nachfrage	124
Ansicht 54:	Informationsangebotsdefizit	125
Ansicht 55:	Optimierbarer Zustand zwischen Informationsbedarf, -angebot und - nachfrage	126
Ansicht 56:	Forschungsmodell.....	127
Ansicht 57:	Einflussfaktoren zur Optimierung des Haushaltssteuerungsprozesses.....	129
Ansicht 58:	Gegenüberstellung des aufgabenorientierten Informationsbedarfs	142
Ansicht 59:	Anzahl der versandten Fragebögen je Funktionsträgertyp	144
Ansicht 60:	Rücklaufquote der versandten Fragebögen je Funktionsträgertyp	145
Ansicht 61:	Datengrundlage für die Auswertung der Untersuchungsergebnisse.....	147
Ansicht 62:	Gewichtungsfaktoren für die Auswertung der Ergebnisse über alle Entscheidungsträgertypen.....	149
Ansicht 63:	Gewichtungsfaktoren für die Auswertung der Ergebnisse über alle Haushaltsbeauftragten	150
Ansicht 64:	Anteiliger Gesamtrücklauf je Entscheidungsträgertyp.....	151
Ansicht 65:	Gegenüberstellung von kameralen und doppelischen Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp.....	153
Ansicht 66:	Gegenüberstellung von kameralen Rechendaten und Kosten- und Leistungsdaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	154
Ansicht 67:	Gegenüberstellung von Kosten- und Leistungsdaten und doppelischen Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	155
Ansicht 68:	Eignung kameraler Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	156
Ansicht 69:	Eignung doppelseitiger Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	157
Ansicht 70:	Eignung von Kosten- und Leistungsdaten zur Aufgabenerfüllung aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp.....	158
Ansicht 71:	Gegenüberstellung von kameralen und doppelischen Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen je Entscheidungsträgertyp.....	159
Ansicht 72:	Gegenüberstellung von kameralen und Kosten- und Leistungsdaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen je Entscheidungsträgertyp.....	160

Ansicht 73:	Gegenüberstellung von Kosten- und Leistungsdaten und doppischen Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen je Entscheidungsträgertyp	161
Ansicht 74:	Eignung kameraler Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen	162
Ansicht 75:	Eignung doppischer Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen	162
Ansicht 76:	Eignung von Kosten- und Leistungsdaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen	163
Ansicht 77:	Rangfolge zur Nachfrage nach Recheninformationen je Entscheidungsträgertyp	164
Ansicht 78:	Informationsangebot an kameralen Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	166
Ansicht 79:	Informationsangebot an doppischen Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	167
Ansicht 80:	Informationsangebot an Kosten- und Leistungsdaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	167
Ansicht 81:	Informationsbedarf an kameralen Rechendaten für das Haushaltsverfahren aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	168
Ansicht 82:	Informationsbedarf an kameralen Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	169
Ansicht 83:	Informationsbedarf an doppischen Rechendaten für das Haushaltsverfahren aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	170
Ansicht 84:	Informationsbedarf an doppischen Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	171
Ansicht 85:	Informationsbedarf an Kosten- und Leistungsdaten für das Haushaltsverfahren aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	172
Ansicht 86:	Informationsbedarf an Kosten- und Leistungsdaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	173

Ansicht 87:	Rangfolge zum Bedarf an Recheninformationen je Entscheidungsträgertyp	174
Ansicht 88:	Entscheidungsträgertypenbezogene Untersuchungsergebnisse je Rechendatentyp und Einflussgröße	175
Ansicht 89:	Entscheidungsträgertypenbezogene Größenverhältnisse je Rechendatentyp	176
Ansicht 90:	Entscheidungsträgertypenbezogenes Deckungsverhältnis der drei Einflussgrößen bei kameralen Recheninformationen	177
Ansicht 91:	Entscheidungsträgertypenbezogenes Deckungsverhältnis der drei Einflussgrößen bei doppischen Recheninformationen	178
Ansicht 92:	Entscheidungsträgertypenbezogenes Deckungsverhältnis der drei Einflussgrößen bei Kosten- und Leistungsdaten	179
Ansicht 93:	Verbesserung der Haushaltssteuerung aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen	180
Ansicht 94:	Verbesserung der Haushaltssteuerung aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	181
Ansicht 95:	Verbesserung der Haushaltsplanung aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen	182
Ansicht 96:	Verbesserung der Haushaltsplanung aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	183
Ansicht 97:	Verbesserung der Überwachung des Haushaltsvollzugs aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen	184
Ansicht 98:	Verbesserung der Überwachung des Haushaltsvollzugs aus Sicht der Befragungsteilnehmer	184
Ansicht 99:	Verbesserung der Erstellung eines Vermögensnachweises aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen	185
Ansicht 100:	Verbesserung der Erstellung eines Vermögensnachweises aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	186
Ansicht 101:	Verbesserung der Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen	187
Ansicht 102:	Verbesserung der Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	188
Ansicht 103:	Verbesserung der Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen	189

Ansicht 104: Entwicklungstendenzen zur Verbesserung der Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp	189
Ansicht 105: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens.....	191
Ansicht 106: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich der Ausgestaltung des Haushaltsrechts	192
Ansicht 107: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich der erarbeiteten aktuellen Standards staatlicher Doppik.....	193
Ansicht 108: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich des erarbeiteten aktuellen Verwaltungskontenrahmens	194
Ansicht 109: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich des erarbeiteten aktuellen Integrierten Produktrahmens (IPR)	195
Ansicht 110: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich des erarbeiteten aktuellen Funktionenplans.....	195
Ansicht 111: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens.....	196
Ansicht 112: Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf der Befragungsteilnehmer der Parlamente.....	198
Ansicht 113: Nachfrage und Bedarf an kameralen Recheninformationen für Parlamente und deren Entscheidungsträger.....	199
Ansicht 114: Nachfrage und Bedarf an doppischen Recheninformationen für Parlamente und deren Entscheidungsträger.....	200
Ansicht 115: Nachfrage und Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen für Parlamente und deren Entscheidungsträger.....	201
Ansicht 116: Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Parlamente.....	202
Ansicht 117: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Parlamente zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens	204
Ansicht 118: Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf der Befragungsteilnehmer der Regierungen	205

Ansicht 119: Nachfrage und Bedarf an kameralen Recheninformationen für Regierungen und deren Entscheidungsträger	206
Ansicht 120: Nachfrage und Bedarf an doppischen Recheninformationen für Regierungen und deren Entscheidungsträger	207
Ansicht 121: Nachfrage und Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen für Regierungen und deren Entscheidungsträger	208
Ansicht 122: Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Regierungen	208
Ansicht 123: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Regierungen zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens	209
Ansicht 124: Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf der Befragungsteilnehmer der Verwaltungen	211
Ansicht 125: Nachfrage und Bedarf an kameralen Recheninformationen für Verwaltungen und deren Entscheidungsträger	212
Ansicht 126: Nachfrage und Bedarf an doppischen Recheninformationen für Verwaltungen und deren Entscheidungsträger	213
Ansicht 127: Nachfrage und Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen für Verwaltungen und deren Entscheidungsträger	214
Ansicht 128: Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Verwaltungen	215
Ansicht 129: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Verwaltungen zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens	216
Ansicht 130: Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf der Befragungsteilnehmer der Rechnungshöfe.....	218
Ansicht 131: Nachfrage und Bedarf an kameralen Recheninformationen für Rechnungshöfe und deren Entscheidungsträger	220
Ansicht 132: Nachfrage und Bedarf an doppischen Recheninformationen für Rechnungshöfe und deren Entscheidungsträger	221
Ansicht 133: Nachfrage und Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen für Rechnungshöfe und deren Entscheidungsträger	222
Ansicht 134: Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Rechnungshöfe.....	223
Ansicht 135: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Rechnungshöfe zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens	224

Ansicht 136: Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf der Befragungsteilnehmer der Verfassungsgerichte	226
Ansicht 137: Nachfrage und Bedarf an kameralen Recheninformationen für Verfassungsgerichte und deren Entscheidungsträger	227
Ansicht 138: Nachfrage und Bedarf an doppischen Rechendaten für Verfassungsgerichte und deren Entscheidungsträger	228
Ansicht 139: Nachfrage und Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen für Verfassungsgerichte und deren Entscheidungsträger	229
Ansicht 140: Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Verfassungsgerichte	230
Ansicht 141: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Verfassungsgerichte zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens.....	231
Ansicht 142: Zusammenfassende Erkenntnisse zur Bestimmung grundlegender Informationsbedürfnisse	233
Ansicht 143: Untersuchungsergebnisse zu Kosten- und Leistungsinformationen für Parlamente	237
Ansicht 144: Informationsbedarfsdeckung bei Kosten- und Leistungsinformationen für Parlamente.....	238
Ansicht 145: Untersuchungsergebnisse zu Kosten- und Leistungsinformationen für Regierungen.....	239
Ansicht 146: Informationsbedarfsdeckung bei Kosten- und Leistungsinformationen für Regierungen	240
Ansicht 147: Untersuchungsergebnisse zu doppischen Recheninformationen für Verwaltungen.....	241
Ansicht 148: Informationsbedarfsdeckung bei doppischen Recheninformationen für Verwaltungen.....	242
Ansicht 149: Untersuchungsergebnisse zu Kosten- und Leistungsinformationen für Rechnungshöfe	243
Ansicht 150: Informationsbedarfsdeckung bei Kosten- und Leistungsinformationen für Rechnungshöfe.....	244
Ansicht 151: Untersuchungsergebnisse zu doppischen Recheninformationen für Verfassungsgerichte.....	245
Ansicht 152: Informationsbedarfsdeckung bei doppischen Recheninformationen für Verfassungsgerichte.....	246
Ansicht 153: System-Umwelt-Differenzen im Subsystem Öffentliches Rechnungswesen	253

Ansicht 154: Interdependenzen zwischen den Subsystemen des öffentlichen Rechnungswesens	254
Ansicht 155: Kommunikationsprozess sozialer (Sub)Systeme.....	256
Ansicht 156: Recheninformationsangebot bei der Haushaltsaufstellung.....	258
Ansicht 157: Recheninformationsangebot beim Haushaltsvollzug	260
Ansicht 158: Recheninformationsangebot bei der Haushaltskontrolle	262
Ansicht 159: Recheninformationsangebot zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	264
Ansicht 160: Recheninformationsangebot zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorlagen	266
Ansicht 161: Recheninformationsangebot zum Haushaltsverfahren je Funktionsträgertyp	268
Ansicht 162: Principal-Agent-Theorie am Beispiel des Haushaltsverfahrens des Subsystems „Öffentliches Rechnungswesen“	275
Ansicht 163: Die Reformierbarkeit von Verwaltungssystemen: Zwei Idealtypen	279
Ansicht 164: Angenommene Informationsasymmetrien zwischen Principals und Agents des Subsystems „Öffentliches Rechnungswesen“	282
Ansicht 165: Zusammenhang zwischen öffentlicher Auftragserfüllung und Rechnungsweseninstrumenten.....	298
Ansicht 166: Instrumente des neuen öffentlichen Rechnungswesens am Beispiel der einfachen Kameralistik und der staatlichen Doppik.....	301
Ansicht 167: Einflussfaktoren auf die Haushaltsdarstellung	308

1 Problemstellung

Die öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften befinden sich seit Jahrzehnten in einer prekären Lage. Kontinuierlich ansteigende Schulden haben in zunehmendem Maße zu weit reichenden Einschränkungen der Handlungsspielräume für Parlamente, Regierungen und Verwaltungen geführt.¹ Eine konsequente Optimierung administrativer Leistungsfähigkeit und des hierfür notwendigen Ressourceneinsatzes sind heute wichtiger denn je.² Dies sicherzustellen ist Aufgabe aller Haushaltsbeteiligten und erforderlich für den Abbau struktureller Haushaltsdefizite.³

Wesentlich unterstützt wird der angestrebte Optimierungsprozess durch Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen. Sie bilden die Grundlage für eine umfassende Haushaltssteuerung, sowohl auf der parlamentarischen wie auch auf der administrativen Ebene. Mit der Haushaltssteuerung wird das gesamte, jährlich wiederkehrende Haushaltsverfahren erfasst, das sich grundlegend in die Verfahrensabschnitte Haushaltsaufstellung und Haushaltsfeststellung, Haushaltsvollzug sowie Haushaltskontrolle unterteilt. Die am Haushaltsverfahren Beteiligten sind in jedem Prozessabschnitt stets an die verfassungsmäßige Ordnung sowie an Gesetz und Recht gebunden.⁴

Die Konzeption des öffentlichen Rechnungswesens hat sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend geändert. Traditionell basierte es auf dem kameralen Rechenstil, der sich in Abhängigkeit von der jeweiligen Zielsetzung öffentlicher Wirtschaftssubjekte entweder in Form der Verwaltungs- oder der Betriebskameralistik darstellte. Die überwiegend für den sogenann-

¹ Vgl. *Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 (2013)*, S. 20: Die Kreditmarktschulden und Kassenkredite haben sich nach den Aufzeichnungen des Statistischen Bundesamtes von 9,6 Mrd. Euro im Jahre 1950 auf über 1.694 Mrd. Euro im Jahre 2009 erhöht.

² Eine Optimierung administrativer Leistungsfähigkeit setzt bei der Aufgabenkritik an. Sie umfasst neben der Zweckkritik („Tun wir die richtigen Dinge?“) auch die Vollzugskritik („Tun wir die Dinge richtig?“).

³ Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind die „(...) Haushalte von Bund und Ländern (...) grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“ Zu den Übergangsbestimmungen für den Bund und die Länder siehe insbesondere Art. 143 d GG.

⁴ Siehe Art. 20 Abs. 3 GG (beide Zitate). Des Weiteren sind nach § 6 Absatz 1 HGrG die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Rahmen des Haushaltsverfahrens zu beachten; vgl. *Gröpl, Christoph (2001)*, S. 349 m.w.N.: „(...) Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ist ein verfassungsrechtlich radiziertes Rechtsprinzip; er ist nicht nur Kontrollnorm, sondern auch Bindungsnorm (...)“; vgl. *Brede, Helmut/Buschor, Ernst (1993a)*, S. 18. Brede und Buschor vertreten die Auffassung, dass „(...) Denken und Handeln nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen (...) nur erlaubt [sei], soweit (...) dafür Spielräume (...)“ bestünden.

ten nicht-hoheitlichen Bereich⁵ ausgeprägte Betriebskameralistik, die vergleichbare Rechen-
ergebnisse wie die auf doppischem Stil basierende kaufmännische Rechnung liefert, konnte
sich aufgrund ihrer anspruchsvolleren Handhabung nur vereinzelt etablieren.⁶ Die Verwal-
tungskameralistik hingegen wurde von *Rudolf Johns* bereits Ende der dreißiger Jahre des ver-
gangenen Jahrhunderts, auf der Grundlage der Ausarbeitungen von *Ernst Walb*, zu einer voll-
umfänglichen finanzwirtschaftlichen Erfolgs- und Vermögensrechnung ausgebildet.⁷ Trotz ih-
res erheblichen Potenzials an adäquaten Recheninformationen für den sogenannten hoheitli-
chen Bereich wurde sie beginnend mit der Haushaltsreform Ende der 1960er Jahre/Anfang
der 1970er Jahre schrittweise zurückentwickelt.⁸ Damit verlor sie ihr ursprüngliches Aussage-
potenzial. Letztendlich ist die Verwaltungskameralistik heute in der Praxis zu einer zahlungs-
orientierten einfachen Kassen- und Sachbuchhaltung „verkümmert“, die in etwa dem von *Jo-
hann Mathias Puechberg* im Jahre 1762 entwickelten kameralen Rechenstil entspricht.⁹

Der eingeschränkte Informationsgehalt der zurückentwickelten Verwaltungskameralistik und
die angespannten Haushaltslagen waren wesentliche Gründe für die Anfang der 1990er Jahre
aufkommenden Modernisierungsbemühungen betreffend das öffentliche Rechnungswesen.
Inspiriert durch die international forcierte New Public Management-Bewegung¹⁰ wurden von
Wissenschaft und Praxis Reformkonzeptionen entwickelt, die insbesondere einen verstärkten

⁵ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig* (1987), S. 40. Zum hoheitlichen Bereich zählt *Ludwig Mülhaupt* insbesondere „(...) die Einrichtungen zur Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit, zur Schaffung und Erhaltung der Rahmenbedingungen des sozialen Rechtsstaates, der Rechts-, Wirtschafts-, Währungs- und Sozialordnung, des Umweltschutzes usw. Hierbei handelt es sich um abstrakte, alle Bürger einer Region betreffende, unentgeltlich erbrachte Leistungen, deren Kosten im Wege der Besteuerung auf alle Bürger umgelegt werden (»Bruttobetriebe«).“

⁶ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig* (2003), S. 539; vgl. *Mülhaupt, Ludwig* (1987), S. 118 m.w.N.; vgl. *Haitz, Michael* (2001), S. 18: „Die Betriebskameralistik ist eine von den kommunalen Eigenbetrieben aus der klassischen Verwaltungskameralistik heraus entwickelte Spielart der Kameralistik, die um einen kaufmännischen Jahresabschluss mit integrierter Erfolgs- und Vermögensrechnung ergänzt wurde. Anwendung findet dieses komplizierte Verfahren aber nur bei rechtlich unselbständigen Unternehmen des öffentlichen Rechts (z. B. Sparkassen) und des privaten Rechts (z. B. Wohnungsbaugesellschaften).“

⁷ Vgl. *Haitz, Michael* (2001), S. 17 unter Hinweis auf *Ernst Walb*: Die Erfolgsrechnung öffentlicher und privater Betriebe, Berlin, Wien 1926 sowie auf *Rudolf Johns*: Die Vollrechnung der Gemeinden, in *Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung*, 1938, S. 145-176 und S. 193-212.

⁸ Vgl. *Bräunig, Dietmar* (2010), S. 10; vgl. *Bräunig, Dietmar* (2006), S. 18; vgl. *Mülhaupt, Ludwig* (2003), S. 540, der der Verwaltungskameralistik „ein Höchstmaß an (...) Informationen, wie es von keiner anderen öffentlichen Rechnung erreicht wird (...)“ bescheinigt. Zur grundlegenden Kritik am öffentlichen Rechnungswesen im Rahmen der Haushaltsreform vgl. *Mülhaupt, Ludwig* (1993), hier S. 82 ff. m.w.N.

⁹ Vgl. *Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred* (2010), S. 13, m.w.N.

¹⁰ Zum Begriff „New Public Management (NPM)“ vgl. u. a. *Buschor, Ernst* (2006), S. 287 u. S. 291-293; zur historischen Entwicklung der NPM-Bewegung siehe insbesondere *Lapsley, Irvine* (2008), S. 79.

Einsatz betriebswirtschaftlicher Methoden und Instrumente in öffentlichen Haushalten empfohlen.¹¹ Initiator in Deutschland war u.a. die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)¹², die ein Bündel von Strategien zur Reformierung der Kommunalhaushalte erarbeitete und unter dem Sammelbegriff „Neues Steuerungsmodell“¹³ zusammenfasste.¹⁴ Die Grundstrukturen hierfür lieferte das sogenannte „Tilburger Modell“.¹⁵ Im Kern handelt es sich um privatwirtschaftlich geprägte Managementkonzeptionen zur Umsetzung einer zielorientierten Haushaltssteuerung auf Basis von Produkten.¹⁶ Hauptzweck ist es, die auf der Grundlage kameraler Recheninformationen fußende Steuerung öffentlicher Haushalte vollständig durch eine nach kaufmännischem Vorbild funktionierende Steuerung mit betriebswirtschaftlichen Informationen zu ersetzen.¹⁷ Diese mit dem neuen Steuerungsmodell verbundene Haushaltssteuerungslogik hat nicht nur die Entwicklung staatlicher Haushaltsreformkonzeptionen maßgeblich beeinflusst, sondern auch die Neugestaltung der Haushaltsrechte der Gebietskörperschaften grundlegend geprägt.¹⁸

Nach fast zwei Jahrzehnten intensiver Reformanstrengungen zeigt insbesondere der aktuelle Reformstand des Bundes und der Länder vielfältige Ansätze zur Neugestaltung der Haushaltsverfahren.¹⁹ Eine einheitliche Umsetzung staatlicher Reformelemente ist gegenwärtig nicht zu beobachten.²⁰ Entsprechendes gilt für das öffentliche Rechnungswesen. Betriebswirtschaftlich sinnvoll begründen lässt sich dieser „Reformzustand“ zunächst nicht. Denn für die Bewältigung komplexer öffentlicher Aufgaben sind solche Recheninformationen notwendig, die ein organisiertes Vorgehen aller Beteiligten zum Zwecke einer optimalen Ressourcenallo-

¹¹ Vgl. Lasar, Andreas (2010), S. 4 m.w.N.; vgl. Bolsenkötter, Heinz/Poullie, Michael/Vogelpoth, Norbert (2007), S. 288 m.w.N.; vgl. Harms, Jens (2004), S. 18; vgl. Hinzmann, Christiane (1993), S. 1; vgl. Eichhorn, Peter (1987a), S. 48-62; vgl. Oettle, Karl (1987), S. 275-290.

¹² Im November 2005 in „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement“ umbenannt.

¹³ *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* (1992 a); dies. (1992 b); dies. (1993); dies. (1994).

¹⁴ Vgl. Banner, Gerhard (1991), S. 6-11.

¹⁵ Vgl. Hill, Hermann (1995), S. 6; vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* (1992a).

¹⁶ Vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* (1993), S. 16 ff.

¹⁷ Vgl. Budäus, Dietrich (2007), S. 47.

¹⁸ Vgl. Worms, Martin/Tegeler, Elke (2010), S. 542 ff.; vgl. Budäus, Dietrich (2006), S. 202 ff. m.w.N.

¹⁹ Vgl. Lasar, Andreas (2010), S. 13; vgl. Budäus, Dietrich/Hilgers, Dennis (2009), S. 385.

²⁰ Vgl. Bräunig, Dietmar (2010), S. 11 f.

kation unterstützen.²¹ Das bedeutet zum einen, dass die Erfüllung vergleichbarer öffentlicher Aufgaben gleiche Recheninformationen erfordert, unabhängig von den jeweiligen institutionellen Zuständigkeiten. Zum anderen müssen Recheninformationen aber auch geeignet sein, Informationsbedürfnisse unterschiedlicher Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte bestmöglich zu decken.

Es ist zu vermuten, dass die Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger nur unzureichend bei der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens durch Wissenschaft und Praxis berücksichtigt wurden. Ziel dieser Arbeit ist deshalb, unter Berücksichtigung des informationsökonomischen Ansatzes Empfehlungen zur Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens zu erarbeiten, die eine differenzierte Informationsversorgung der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte unterstützen. Dabei wird nicht die Entwicklung eines Idealmodells verfolgt, das gleiche Recheninformationsbedürfnisse für unterschiedliche Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte voraussetzt, wie es zahlreiche wissenschaftliche Beiträge postulieren.²² Ein nachhaltiger Reformersfolg setzt gerade voraus, dass betriebliche Recheninformationen jederzeit geeignet sein müssen, alle am Haushaltsverfahren Beteiligten im Rahmen ihrer jeweiligen Gewährleistungs-, Vollzugs- und Finanzierungsverantwortungen bestmöglich zu unterstützen. Hierzu benötigen sie passgenaue Recheninformationen zur Befriedigung ihrer differenzierten Informationsbedürfnisse, die durch das neue öffentliche Rechnungswesen bereitgestellt werden müssen.

Die Forschungsarbeit stellt gegenüber bisherigen wissenschaftlichen Arbeiten zum neuen öffentlichen Rechnungswesen einen umfassenderen und übergreifenderen Ansatz mit informa-

²¹ Vgl. *Bea, Franz Xavier (1987)*, S. 28. *Bea* weist bereits im Jahre 1987 daraufhin, dass „(...) ein durch Informationsdefizite geprägtes Entscheidungsverhalten (...)“, das typisch für „(...) Globalkürzungen von Haushaltsansätzen ist (...)“, durch die „(...) zunehmende Dynamik und Komplexität der Umwelt (...)“ einen Anstieg der „(...) Informationslücke (...)“ bewirken werde.

²² Vgl. *Mühlenkamp, Holger/Glückner, Andreas (2009)*, S. 21 f. „Der Nutzen von Informationen hängt von deren Verwendung ab. Die Doppik wird Entscheidungsträgern nicht helfen, die deren Informationen nicht nutzen können oder wollen.“; vgl. *Bolsenkötter, Heinz/Poullie, Michael/Vogelpoth, Norbert (2007)*, S. 309 f.; vgl. *Budäus, Dietrich (2006)*, S. 191 f. Für *Dietrich Budäus* stellt das gesamte kamerale Haushaltsverfahren „(...) ein den staatlichen Missbrauch förderndes Instrumentarium [dar], um die tatsächliche finanzielle Lage der Gebietskörperschaft zu Lasten der folgenden Generationen zu verschleiern (...)“, das zudem „(...) die Entstehung und Kumulierung der aktuellen Finanzkrise der Gebietskörperschaften während der vergangenen ca. 30 Jahre (...)“ begünstigt hat; anderer Auffassung vgl. *Meynhardt, Timo/Schulze, Eric (2010)*, S. 29 „Was betriebswirtschaftlich sinnvoll ist, muss noch lange nicht politisch akzeptabel oder moralisch vertretbar sein. Gerade in der öffentlichen Verwaltung darf das ökonomische Kalkül nicht einseitig dominant werden. Genau das aber wird durch die Doppik systematisch gefördert.“

tionsökonomischem Schwerpunkt dar.²³ Als theoretische Bezugspunkte der Arbeit werden vor allem die Erkenntnisse aus der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre²⁴ herangezogen, die als spezielle betriebswirtschaftliche Disziplin neben Funktionallehren auch eine Institutionallehre beinhaltet.²⁵ Als Institutionallehre befasst sie sich mit den Wirtschaftssubjekten des öffentlichen Sektors selbst, währenddessen sie als Funktionallehre die wirtschaftliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben zum Inhalt hat.²⁶ *Peter Eichhorn* versteht öffentliche Aufgaben als „Handlungsweisen oder Tätigkeiten“, die aus mehrdimensionalen öffentlichen Zielsetzungen „im Sinne angestrebter bzw. erwünschter Zustände“ resultieren.²⁷ Sie sollen in erster Linie der Förderung des Gemeinwohls durch Deckung kollektiver Bedürfnisse dienen. Genau darin liegt der fundamentale Unterschied zur eindimensionalen Zielsetzung privater Erwerbswirtschaften, nämlich der Gewinnerzielungsabsicht.²⁸

Erst durch den interdisziplinären Forschungsansatz der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre wird es möglich, die Komplexität öffentlicher Haushalte vollumfänglich betriebswirtschaftlich zu erfassen. Dies wird insbesondere bei der Erfüllung solcher öffentlicher Aufgaben deutlich, deren Zuständigkeiten für Gesetzgebung, Gewährleistung und Vollzug auseinander fallen. Beispielsweise wird die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch die Institution Polizei mittels Gefahrenabwehr (Prävention) und Strafverfolgung (Repression) gewährleistet und vollzogen. Als sogenannte staatliche Kernaufgabe²⁹ ist die Gefahrenabwehr durch Polizeirecht³⁰ länderspezifisch gesondert geregelt, während für Strafverfolgung das Strafprozessrecht³¹ als Bundesgesetz übergreifend gilt. Somit werden wesentliche polizeiliche Aufgaben von einheitlichen „Spielregeln“ dominiert, für deren wirtschaftliche Erfüllung gleichartige

²³ Vgl. *Brede, Helmut (1993b)*, S. 271-286; vgl. *Schauer, Reinbert (1993)*, S. 143-166; vgl. *Zimmermann, Gerhard (1993)*, S. 167-197.

²⁴ Zum Begriff der „Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre“ siehe insbesondere *Bräunig, Dietmar/Greiling, Dorothea (2007)*, S. 17 ff.

²⁵ Vgl. *Eichhorn, Peter (1997)*, S. 335.

²⁶ Vgl. *Eichhorn, Peter (1997)*, S. 335.

²⁷ *Eichhorn, Peter (1985)*, S. 177 f. (beide Zitate).

²⁸ Vgl. *Eichhorn, Peter (1985)*, S. 177.

²⁹ Zu der Bedeutung des Terminus „staatliche Kernaufgabe“ vgl. *Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005)*, S. 52 f.: Zum „staatlichen Kernbereich“ zählen solche Institutionen und Aufgaben, „die auf der Basis eines expliziten gesellschaftlichen Konsens vom Staat gewährleistet und selbst vollzogen werden müssen (z.B. Verteidigung, innere Sicherheit).“

³⁰ Das Polizeirecht entspricht Landesrecht für die Polizei der Länder und Bundesrecht für die Bundespolizei.

³¹ Das Strafprozessrecht wird durch die Strafprozessordnung geregelt. Die Strafprozessordnung ist ein Bundesgesetz.

Prozesse auf allen institutionellen Haushaltsebenen erforderlich sind. Die Prozesse bedürfen wiederum geeigneter Recheninformationen, die die Beteiligten am Haushaltsverfahren in die Lage versetzen, ihre Entscheidungs- und Steuerungskompetenzen optimal zu nutzen. Ein solcher „Best-Practice-Lösungsansatz“ führt gezwungenermaßen zu einem einheitlichen Recheninformationsbedarf, unabhängig von den jeweiligen institutionellen Zuständigkeiten.

2 Gang der Untersuchung

Im Anschluss an die Problemstellung und den Gang der Untersuchung folgt im dritten Kapitel die Beschreibung wichtiger Grundlagen öffentlicher Haushalte. Dazu wird zunächst in Abschnitt 3.1 der Begriff „Öffentlicher Haushalt“ für die Arbeit definiert. Abschnitt 3.2 befasst sich mit einer deskriptiven Darstellung wichtiger Normen zum Haushaltsrecht und Abschnitt 3.3 mit den Organisationsstrukturen öffentlicher Haushalte. Darauf aufbauend werden in Abschnitt 3.4 die Funktionsträger öffentlicher Haushalte abgeleitet, bevor schließlich in Abschnitt 3.5 der Begriff „Haushaltsverfahren“ definiert und die einzelnen Phasen des Verfahrens sowie dessen Entwicklungslinien als wesentlicher Bestandteil des öffentlichen Rechnungswesens aufgezeigt werden.

Im vierten Kapitel wird die Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens beschrieben. Zunächst wird in Abschnitt 4.1 der Begriff des neuen öffentlichen Rechnungswesens definiert. Abschnitt 4.2 befasst sich mit den Instrumenten des neuen öffentlichen Rechnungswesens. In Abschnitt 4.3 wird sodann der Informationsgehalt der Rechnungsweseninstrumente dargestellt. Die essentielle Bedeutung eines Informationsmanagements als wesentliches Element einer entscheidungsträgerorientierten Berichterstattung wird schließlich in Abschnitt 4.4 herausgearbeitet. Mit dem Stand zur aktuellen Umsetzung des neuen öffentlichen Rechnungswesens im staatlichen Bereich in Abschnitt 4.5 schließt das vierte Kapitel.

Das fünfte Kapitel handelt von den Informationsbedürfnissen der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte. Nach Bestimmung des Begriffs „Entscheidungsträger“ in Abschnitt 5.1, erfolgt in Abschnitt 5.2 deren Identifikation auf staatlicher Ebene. Abschnitt 5.3 besteht zunächst aus einer aufgabenorientierten Ermittlung der für die Entscheidungsträger relevanten Informationsbedürfnisse, die im anschließenden Abschnitt 5.4 empirisch untersucht werden. Die Erkenntnisse der empirischen Untersuchung bilden zusammen mit der aufgabenorientier-

ten Analyse die Basis für die Bestimmung grundlegender Informationsbedürfnisse in Abschnitt 5.5.

Im sechsten Kapitel wird unter Bezugnahme auf die Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel zunächst die Deckung des Informationsbedarfs durch das neue öffentliche Rechnungswesen für die in Abschnitt 5.2 definierten Entscheidungsträger untersucht. Für Fälle unzureichender Informationsbedarfsdeckung schließt sich eine Ursachenanalyse unter Hinzuziehung der soziologischen Systemtheorie nach *Niklas Luhmann* in Abschnitt 6.2 sowie der Principal-Agent-Theorie als Bestandteil der Neuen Institutionenökonomik in Abschnitt 6.3 an. In Abschnitt 6.4 finden sich sodann konkrete Empfehlungen, wie das neue öffentliche Rechnungswesen künftig weiterentwickelt werden könnte.

Im abschließenden siebten Kapitel werden schließlich die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zusammenfassend bewertet und Restriktionen und Ansatzpunkte für zukünftige Forschungen gegeben.

Zur besseren Lesbarkeit wurde darauf verzichtet, die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden. Mit dem männlichen Begriff sind die weibliche und die männliche Person gemeint.

3 Grundlagen öffentlicher Haushalte

3.1 Definition des Begriffs „Öffentlicher Haushalt“

Haushalte sind Wirtschaftssubjekte, die primär Bedarfsdeckungsziele und somit Sachziele verfolgen.³² In den 1950er Jahren hat *Erich Egner* den Haushalt als „Einheit der auf Sicherung der gemeinsamen Bedarfsdeckung einer Menschengruppe im Rahmen eines sozialen Gebildes gerichteten Verfügungen“³³ beschrieben. Er steht einzig und allein „im Dienste der Gruppe“³⁴. Die bestmögliche Befriedigung der Bedürfnisse seiner Mitglieder ist unter Einsatz sogenannter wirtschaftlicher Güter³⁵ sein Betriebszweck.³⁶ Für *Jörg Bottler* beinhaltet der Terminus Haushalt nach *Erich Egner* neben Privat- und Großhaushalten³⁷ auch die Haushalte der Körperschaften des öffentlichen Rechts. In dieser Arbeit werden als Haushalte der Körperschaften des öffentlichen Rechts die der staatlichen Gebietskörperschaften verstanden.³⁸

Während bei Privat- und Großhaushalten die Deckung des direkten personalen Versorgungsbedarfs im Vordergrund steht, ist es bei den Haushalten der staatlichen Gebietskörperschaften die Befriedigung des politisch für notwendig erachteten allgemeinen Bedarfs zur Förderung

³² Vgl. *Blosser-Reisen, Lore* (1976), S. 30 ff.; vgl. *Oettle, Karl* (1976a), S. 38 ff; vgl. *Eichhorn, Peter* (1983), S. 13: „Das gemeinwirtschaftliche Ziel stellt ein Sachziel und kein Formalziel dar - mit den damit verbundenen Schwierigkeiten der mengen- und wertmäßigen Erfassung.“; vgl. *Bräunig, Dietmar* (2000), S. 39 ff. m.w.N.

³³ *Egner, Erich* (1952), S. 30, m.w.N; vgl. *Schweitzer, Rosemarie von* (1988), S. 69: „Die viel zitierte Definition des Haushalts von [Erich] Egner (...), geht auf [Max] Weber zurück.“

³⁴ *Egner, Erich* (1952), S. 28.

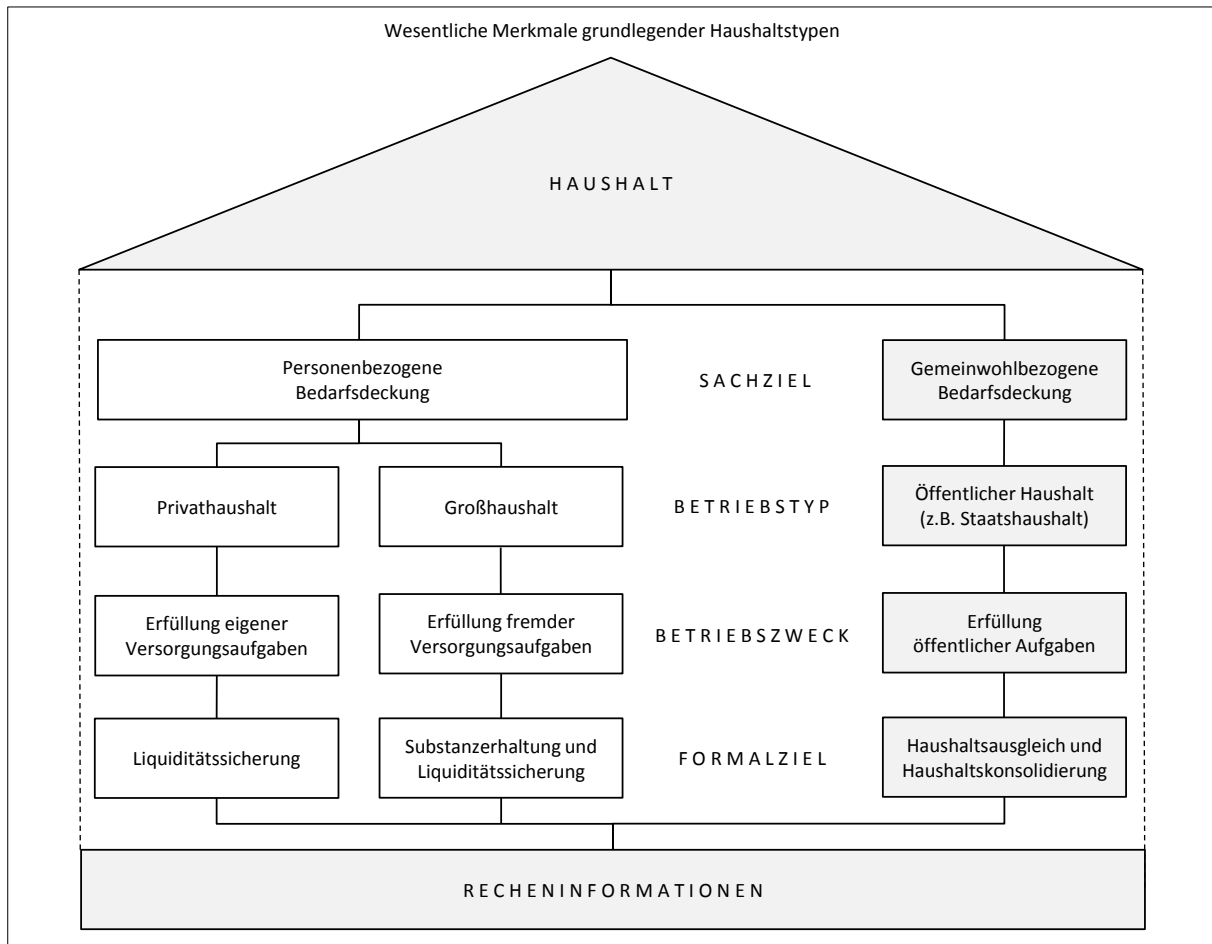
³⁵ Vgl. *Eichhorn, Peter* (2005), S. 59 ff. (Hervorhebungen im Original). Als „wirtschaftliche Güter“ bezeichnet *Peter Eichhorn* solche Güter, „die nicht ausreichend vorkommen und für den beabsichtigten Zweck geeignet und zugänglich sind.“; vgl. *Bräunig, Dietmar* (2007), S. 16 f., m.w.N.

³⁶ Vgl. *Egner, Erich* (1952), S. 28: „Dem Haushalt ist die Menschengruppe, für deren Unterhaltssicherung er sorgen soll, vorgegeben.“ und S. 35: „Das Haushalten hat nur die Bedarfsdeckung, die eigene Versorgung im Auge (...)“

³⁷ Zur Begriffsabgrenzung von Privat- und Großhaushalt siehe *Bottler, Jörg* (1986), S. 14 ff. „Der Privathaushalt ist der institutionelle Rahmen für einzelne oder mehrere Menschen, die selbständig für ihre Lebenserhaltung sorgen können. Der Großhaushalt ist eine Institution, die den Privathaushalt im Bedarfsfall in unterschiedlichem Ausmaß unterstützt bzw. ergänzt.“; vgl. *Oettle, Karl* (1976a), S. 39 f. „Die privaten Haushalte schließlich sind im Gegensatz zu allen anderen genannten Betriebstypen um ihrer selbst willen da. Sie sind nicht nur im historischen, sondern auch im funktionalen Sinn ursprüngliche Betriebe (...). Die privaten Haushalte (...) sind die Konsumtivbetriebe der Volkswirtschaft, denen alle anderen Betriebe, einschließlich der öffentlichen Haushalte, als Produktivbetriebe gegenüberstehen.“

³⁸ Vgl. *Bottler, Jörg* (1986), S. 14 ff. Zur Verdeutlichung und Abgrenzung wird im weiteren Verlauf der Arbeit der Begriff „staatliche Gebietskörperschaften“ verwendet. Vgl. *Stern, Klaus* (1980), S. 1053 f. m.w.N.. Für *Klaus Stern* zählen die Gemeinden und Gemeindeverbände zu den Ländern und ihres Verfassungsbereichs. Daraus leitet er den zweistufigen Staatsaufbau ab, der sich „(...) in der Finanzverfassung (...)“ fortsetzt.

des Gemeinwohls.³⁹ Wie bereits beschrieben wurde, ist für die Bestimmung der Betriebszwecke aller Bedarfswirtschaften deren Sachzieldominanz kennzeichnend. Formalziele sind nur als finanzwirtschaftliche Nebenbedingung⁴⁰ zur Optimierung der Sachzielerreichung von Bedeutung.⁴¹ In der nachfolgenden Ansicht 1 sind die wesentlichen Merkmale grundlegender Haushaltstypen systematisch dargestellt.



Ansicht 1: Wesentliche Merkmale grundlegender Haushaltstypen

Quelle: Eigene Darstellung

³⁹ Vgl. *Tschirmer, Thomas (2001)*, S. 6, m.w.N. Zur Definition des Begriffs „Gemeinwohl“ vgl. *von Arnim, Hans Herbert (1984)*, S. 185, m.w.N.; vgl. *Ambrosius, Gerold (1999)*, S. 114 ff.

⁴⁰ Siehe hierzu beispielhaft Art. 115 Absatz 2 GG: „Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.“

⁴¹ Vgl. *Kosiol, Erich (1972)*, S. 223 f.: „Als Formalziel wird (...) die Wirtschaftlichkeit, insbesondere die Rentabilität aufgefasst (...). Sachzieldominanz (...) kann bei öffentlichen Unternehmungen (...) vorliegen, aber auch bei privaten Unternehmungen (...) wenn eine Verbesserung der Bedarfsdeckung primär angestrebt wird.“; vgl. *Oettle, Karl (1976a)*, S. 37 ff.; vgl. *Bräunig, Dietmar (2000)*, S. 41 f.

Von den Haushalten zu unterscheiden sind die „reinen Erwerbswirtschaften“⁴², insbesondere privat-erwerbswirtschaftliche Unternehmungen, die vor allem Gewinnerzielungsabsichten und damit primär Formalziele verfolgen.⁴³ Sachziele spielen für diese nur insoweit eine „wichtige“ Rolle, als sie sich positiv auf die Formalzielerreichung auswirken.⁴⁴ Die Betätigung⁴⁵ staatlicher Gebietskörperschaften an solchen Unternehmen ist gesetzlich geregelt und grundsätzlich möglich.⁴⁶ Allerdings liegt der Zweck der Betätigung nicht in der Gewinnerzielungsabsicht selbst. Er liegt vielmehr in der mit der Betätigung beabsichtigten Unterstützung einer bestmöglichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben, somit in der Sachzielerfüllung.⁴⁷

Zu den wichtigsten sachzielorientierten Wirtschaftssubjekten staatlicher Gebietskörperschaften zählen solche Betriebstypen, die überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen.⁴⁸ Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Parlamente, Regierungen, Verwaltungen, Rechnungshöfe und Gerichte, deren Funktionen in der Gewährleistung und im Vollzug sogenannter „staatlicher Kernaufgaben“ bestehen.⁴⁹ Ihre Aufgabenerfüllungen kommen allen Bürgern gleichermaßen zugute.

Im Rahmen der Aufgabenerfüllungen ist bei den oben genannten Betriebstypen zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltungen zu unterscheiden. Zu den Eingriffsverwaltungen zählen die Teile des öffentlichen Verwaltungshandelns, die „mit hoheitlichen Anordnungen in die

⁴² Der Begriff „reine Erwerbswirtschaften“ ist in Abgrenzung zum Begriff „Großhaushalt“ nach *Jörg Bottler* zu verstehen. Danach zählen zu den Großhaushalten auch eingeschränkt erwerbswirtschaftliche Betriebe, wie beispielsweise Krankenhäuser und Altenheime. Für diese Betriebe dominiert das Sachziel gegenüber dem Formalziel.

⁴³ Vgl. *Kosiol, Erich* (1972), S. 223 f.

⁴⁴ Beispielsweise wenn sich Qualitätsaspekte positiv auf das Gesamtergebnis des Unternehmens auswirken.

⁴⁵ Unter dem Begriff „Betätigung“ wird hier die staatliche Betätigung in Form einer Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen im Sinne von § 53 HGrG verstanden.

⁴⁶ Siehe hierzu u. a. § 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO.

⁴⁷ Durch die Formulierung des § 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO, dem sogenannten wichtigen Bundesinteresse, kommt die Entscheidung für die soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland zum Ausdruck. Dem Subsidiaritätsgedanken zufolge ist die grundlegende Organisationsform der Wirtschaft das Unternehmen im Privateigentum. Eine Betätigung des Staates als „Unternehmer“ ist zulässig, soll aber auf das Notwendige bzw. unbedingt Erforderliche beschränkt bleiben. Beispiele hierfür sind u. a.: Absicht der Monopolkontrolle; Anregung von Wettbewerb; Absicht der Wirtschaftsförderung; Sicherung wichtiger Funktionen des Staates.

⁴⁸ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2001), S. 512.

⁴⁹ Vgl. *Bogumil, Jörg/Jann, Werner* (2005), S. 52 (Hervorhebungen im Original); vgl. *Mülhaupt, Ludwig* (1987), S. 39 (m.w.N.).

Rechts- und Freiheitsphäre der Rechtsunterworfenen“⁵⁰ eingreifen, wie z. B. Polizei- und Justizbehörden. Im Gegensatz dazu befassen sich Leistungsverwaltungen mit der öffentlichen „Daseinsvorsorge“⁵¹. Als Leistungsverwaltungen werden zum Beispiel Sozialverwaltungen, Bildungseinrichtungen und Krankenhäuser bezeichnet.⁵² Im Gegensatz zur Eingriffsverwaltung, aus deren Aufgabenerfüllungen ein „Abnahmezwang“ für die Bürger resultiert, erbringen Leistungsverwaltungen in der Regel individuelle Leistungen gegenüber jedem einzelnen Bürger, für die grundsätzlich kein Abnahmezwang besteht.⁵³ Da die Zielsetzungen öffentlicher Aufgabenerfüllung unterschiedlich sein können, ist zu vermuten, dass die Träger öffentlicher Aufgaben hierzu unterschiedliche Recheninformationen benötigen.

Jörg Bogumil und *Werner Jann* haben unter Bezugnahme staatswissenschaftlicher, wirtschaftswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Theorieansätze den Umfang und die Grenzen staatlichen Handelns analysiert und aus den gewonnenen Erkenntnissen ein interdisziplinär gültiges Modell entwickelt, das in Ansicht 2 auf der nachfolgenden Seite in leicht veränderter Form dargestellt ist.⁵⁴ Dabei haben sie sich auf die Ausarbeitungen von *Christoph Reichard* zur Analytik eines abgestuften Staatsaufgabenkonzeptes bezogen.⁵⁵

⁵⁰ Creifelds, Carl (1978), S. 324.

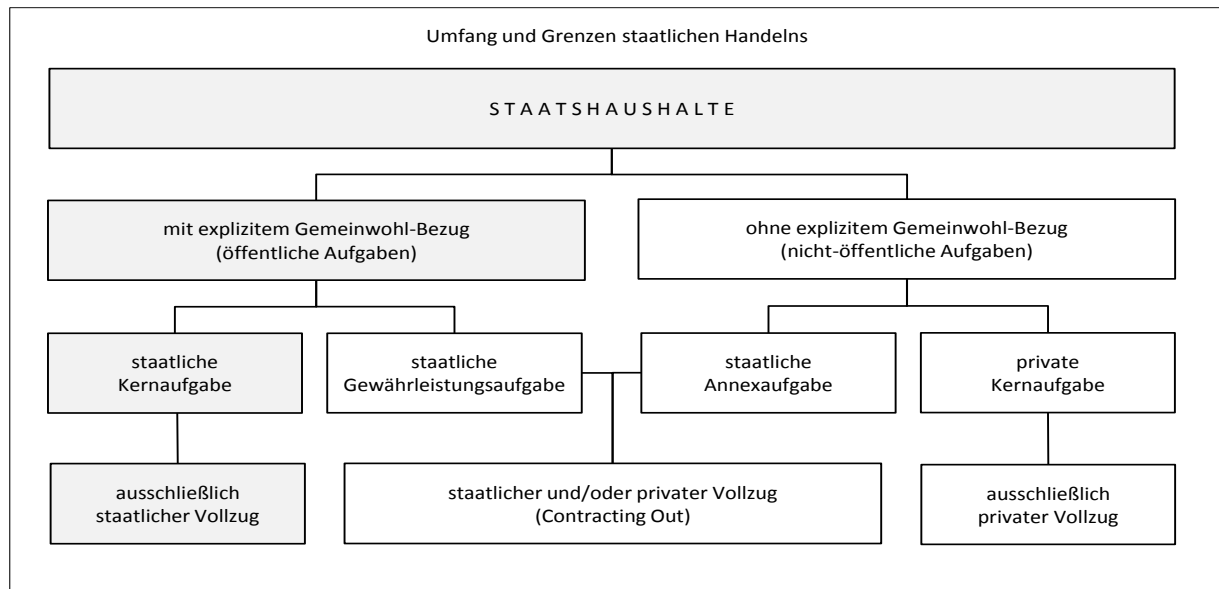
⁵¹ Creifelds, Carl (1978), S. 324.

⁵² Vgl. Creifelds, Carl (1978), S. 717 f.

⁵³ Vgl. Mülhaupt, Ludwig (1987), S. 40.

⁵⁴ Vgl. Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005), S. 51 ff.

⁵⁵ Vgl. Reichard, Christoph (1993): Analytik eines abgestuften Staatsaufgabenkonzeptes, Berlin, Manuskript.



Ansicht 2: Umfang und Grenzen staatlichen Handelns

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005)*

Für die Forschungsarbeit von maßgeblicher Bedeutung sind die aus allgemeinen Deckungsmitteln finanzierten staatlichen Kernaufgaben.⁵⁶ Die Erstellung staatlicher Kernleistungen ist an rechtliche Vorgaben gebunden und wird durch politische Zielsetzungen maßgeblich beeinflusst.⁵⁷ Dadurch wird der Handlungsspielraum für eine betriebswirtschaftliche Optimierung der Leistungserstellung eingeschränkt. Von besonderer Bedeutung hierfür ist der Funktionsbereich Rechnungswesen. Dort werden sämtliche finanzwirtschaftlichen Informationen gesammelt, strukturiert und verwaltet. Eine dem jeweiligen Betriebszweck entsprechende Aufbereitung der Recheninformationen ist Voraussetzung für deren Eignung als Entscheidungs- und Steuerungsgrundlage, nicht nur für die Betriebsführung selbst sondern generell auch für alle anderen am Haushaltsverfahren Beteiligten. Denn die Recheninformationen bilden die Basis für Planung, Vollzug und Kontrolle der zur Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Ressourcen, die im Haushaltsplan⁵⁸ und in der Haushaltsrechnung⁵⁹ beziffert werden. Dieser finanzwirtschaftliche Verfügungsrahmen bildet nach *Ludwig Mülhaupt* den sogenannten

⁵⁶ Vgl. *Oettle, Karl (1991)*, S. 30.

⁵⁷ Siehe hierzu insbesondere Art. 20 Absatz 3 GG.

⁵⁸ Zur Bedeutung der Begriffe „Haushaltsplan“, „Etat“ bzw. „Budget“ siehe insbesondere *Becker, Bernd (1989)*, S. 680 f. und *Krüger-Spitta, Wolfgang/Bronk, Horst (1973)*, S. 27 sowie §§ 1 bis 3 BHO, § 11 Abs. 2 BHO und §§ 13 und 14 BHO für den Bund. Vergleichbare Ausführungen hierzu finden sich auch in den jeweiligen Regelungen der Landeshaushaltsordnungen (LHO) der Bundesländer.

⁵⁹ Siehe hierzu insbesondere § 81 BHO für den Bund bzw. § 81 LHO für die Bundesländer.

finanziellen Bereich des jeweiligen Betriebstyps ab.⁶⁰ Zusammen mit dem sogenannten „technisch-organisatorischen Bereich“ sind sie Bestandteil des öffentlichen (Gesamt)Haushalts.⁶¹ Die Wahl einer geeigneten, den staatlichen Kernaufgaben entsprechenden Organisationsstruktur der Betriebstypen ist ein weiterer notwendiger Aspekt zur Optimierung der Haushaltssteuerung. Dabei sollte insbesondere auch bedacht werden, dass die Gewährleistung und der Vollzug verschiedenartiger staatlicher Kernaufgaben im Rahmen der Eingriffs- und Leistungsverwaltungen unterschiedliche Recheninformationen erfordern kann.

Zusammenfassend wird der Begriff „Öffentlicher Haushalt“ für diese Arbeit wie folgt definiert:

Der öffentliche Haushalt ist ein sachzielorientiertes Wirtschaftssubjekt zur gemeinwohlbezogenen Bedarfsdeckung. Funktional gliedert er sich in einen finanziellen und einen technisch-organisatorischen Bereich. Beide Bereiche bedingen sich gegenseitig. Ihr gemeinsames untergeordnetes Formalziel ist die ökonomische Optimierung des gesamten Haushaltsverfahrens durch die Verwendung geeigneter Organisationsstrukturen und Recheninformationen. Der öffentliche Haushalt besteht institutionell aus den (Teil)Haushalten der staatlichen Gebietskörperschaften, die überwiegend der Erfüllung öffentlicher Kernaufgaben unter Berücksichtigung rechtlicher Vorgaben und politischer Zielsetzungen verpflichtet sind.

3.2 Rechtsnormen öffentlicher Haushalte

3.2.1 Finanzverfassungsrecht

Der finanzielle Bereich öffentlicher Haushalte umfasst nach *Christoph Gröpl* alle auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand bezogene Vorgänge sowie deren Voraussetzungen und Rahmenbedingungen.⁶² Es ist Zweck der Finanzwirtschaft, die zur öffentlichen Aufgabenerfüllung benötigten Finanzmittel aufzubringen, zu verwalten und einzusetzen. Der

⁶⁰ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig (1987)*, S. 38.

⁶¹ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig (1987)*, S. 38. Zur Definition des Begriffs „Öffentlicher Haushalt“ vgl. *Rürup, Bert/Gruescu, Sandra (2010)* im World Wide Web unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/oef-fentlicher-haushalt.html>, abgerufen am 07. Februar 2011.

⁶² Vgl. *Gröpl, Christoph (2001)*, S. 10, m.w.N.

staatliche Kernbereich ist wesentlicher Bestandteil der sogenannten öffentlichen Hand.⁶³ Für die Erfüllung staatlicher Kernaufgaben gelten die Normen des Finanzverfassungsrechts uneingeschränkt. Sie sind im Wesentlichen in Abschnitt „X. Das Finanzwesen“ des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland⁶⁴ (GG) kodifiziert und umfassen die Artikel 104a bis einschließlich 115 GG.

Nach herrschender Meinung ist das Finanzverfassungsrecht in eine Finanzverfassung im engeren Sinne und in eine Haushaltsverfassung zu untergliedern.⁶⁵ Zur Finanzverfassung im engeren Sinne zählen die Artikel 104a bis einschließlich 108 GG, die das Steuerverfassungsrecht betreffen.⁶⁶ Die Haushaltsverfassung⁶⁷ umfasst danach die Artikel 109 bis 115 GG, wobei sich die Artikel 110 bis 115 GG nur auf den Bund beziehen.⁶⁸ Für die Bundesländer sind entsprechende Regelungen in den jeweiligen Landesverfassungen verankert.⁶⁹

Die Artikel 110 bis 115 GG beinhalten insbesondere Normen zur öffentlichen Haushaltswirtschaft inklusive der Vermögens- und Schuldenwirtschaft sowie der Finanzkontrolle. Als sogenannte „Brückennorm“ wird Artikel 109 GG in der Literatur bezeichnet, da sich dessen Rechtswirkung direkt auch auf die Bundesländer erstreckt.⁷⁰ Dazu zählen beispielsweise die sogenannte Haushaltsautonomie im ersten Absatz, die Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Hinblick auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im zweiten Absatz, die gesamtsstaatliche Schuldenbegrenzung im dritten Absatz oder die Aufteilung der Sanktionslasten zwischen Bund und Ländern aufgrund von Verstößen gegen die europarechtlichen

⁶³ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2001), S. 10 (Fn 4): „Zur öffentlichen Hand gehört der gesamte öffentliche Sektor, d.h. der Staat i.e.S. (Bund und Länder) sowie seine Untergliederungen, d.h. die seiner Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts“. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Staat i.e.S.

⁶⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).

⁶⁵ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2001), S. 11, m.w.N.

⁶⁶ Vgl. *Henneke, Hans-Günter* (2010), S. 3.

⁶⁷ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2001), S. 30, m.w.N.

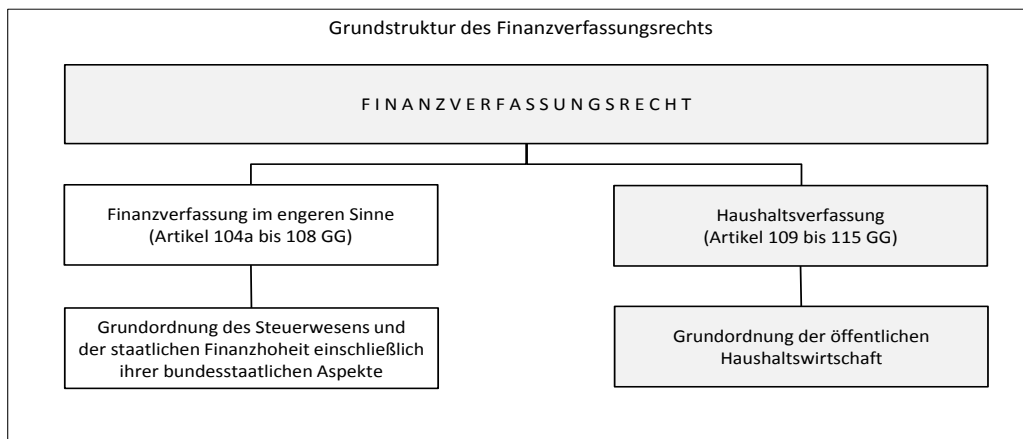
⁶⁸ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2001), S. 37.

⁶⁹ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2001) (Fn. 17). Auf die Regelungen zur Haushaltsverfassung der Länder wird im Rahmen dieser Arbeit nicht direkt Bezug genommen. Sie entsprechen im Wesentlichen den Regelungen zur Haushaltsverfassung des Bundes. Sofern spezifische Regelungen der Haushaltsverfassungen der Länder zur Klärung von Forschungsfragen notwendig sein sollten, werden diese an entsprechender Stelle der Arbeit behandelt.

⁷⁰ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2001), S. 11 und S. 31, m.w.N.

Bestimmungen zur Haushaltsdisziplin im fünften Absatz. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Ausgestaltung des betrieblichen Rechnungswesens öffentlicher Haushalte fußt auf Artikel 109 Absatz 4 GG. Danach haben Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, eine konjunkturelle Haushaltswirtschaft und eine mehrjährige Finanzplanung aufzustellen.⁷¹

Hinsichtlich der Gesamtkomplexität des finanziellen Bereichs öffentlicher Haushalte beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen vor allem auf bedeutende Rechtsnormen staatlicher Hoheitsbetriebe. Dazu zählen etwa die allgemeinen Grundsätze für Bund und Länder des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) als Folge von Artikel 109 Absatz 4 GG, sowie die daraus resultierenden spezifischen und konkretisierenden haushaltsrechtlichen Regelungen der Bundeshaushaltsordnung.⁷² Sofern haushaltsrechtliche Regelungen der Länder erheblich von denen des Bundes abweichen und sie für die Klärung von Sachverhalten erforderlich sein sollten, werden diese an entsprechender Stelle der Arbeit berücksichtigt. Die nachfolgenden beiden Ansichten 3 und 4 verdeutlichen zusammenfassend die Gesamtstruktur des Finanzverfassungsrechts. Von Bedeutung für die Konzeption des Rechnungswesens staatlicher Gebietskörperschaften sind insbesondere die Vorschriften des Haushaltsverfassungsrechts von Bund und Ländern, das Haushaltsgrundsätzegesetz sowie die Haushaltsordnungen.

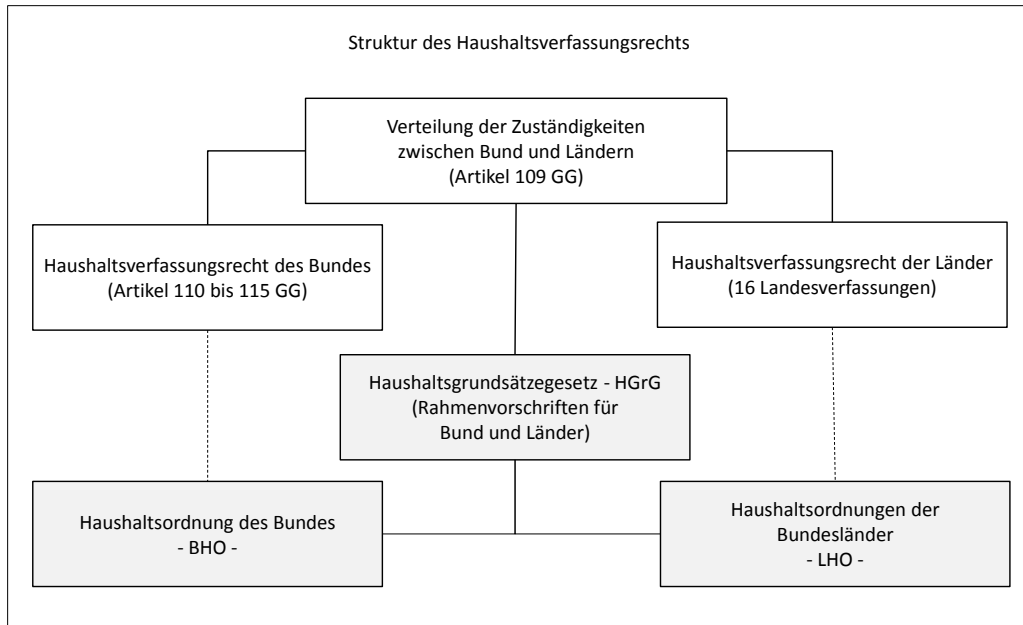


Ansicht 3: Grundstruktur des Finanzverfassungsrechts

Quelle: Eigene Darstellung

⁷¹ Vgl. Art. 109 Abs. 4 GG; vgl. *Heller, Robert (1998)*, S. 2.

⁷² Vgl. *Gröpl, Christoph (2001)*, S. 38, m.w.N. Danach entsprechen sich die Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die Landeshaushaltsordnungen (LHO) in ihrer Paragraphen- bzw. Artikelfolge. Auf inhaltliche Unterschiede wird im Rahmen der Arbeit nur anlassbezogen eingegangen.



Ansicht 4: Struktur des Haushaltsverfassungsrechts

Quelle: Eigene Darstellung

3.2.2 Haushaltsgrundsätzegesetz

Das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) basiert auf der Ermächtigung des Artikels 109 Absatz 4 GG. Danach haben Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht aufzustellen. Als einfaches haushaltswirtschaftsbezogenes Gesetzesrecht hat es auf dem Gebiet des staatlichen Haushaltsrechts die Funktion, Rechtssicherheit im Sinne einer Rahmenvorschrift zu wahren.⁷³ Das HGrG ist ein Bundesgesetz, dessen Änderung der Zustimmung des Bundesrates bedarf.⁷⁴ Es trat als Folge der Haushaltsreform im Jahre 1969 in Kraft.⁷⁵ Grundlegende Änderungen haben sich seitdem durch das Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz⁷⁶ im Jahre 1998 sowie umfassend durch das Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz (HGrGMoG) im Jahre 2009 ergeben.

⁷³ Vgl. Hauser, Norbert (2010), S. 80; vgl. Gröpl, Christoph (2001), S. 38.

⁷⁴ Vgl. Hauser, Norbert (2010), S. 71 ff.

⁷⁵ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19. August 1969, BGBl. I 1969, S. 1273.

⁷⁶ Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz) vom 22. Dezember 1997, BGBl. I 1997, S. 3251.

Das HGrG ist in drei Teile gegliedert. Der umfassendste erste Teil⁷⁷ enthält gemeinsame formelle Grundsätze, nach denen das materielle Haushaltsrecht der staatlichen Gebietskörperschaften zu regeln ist.⁷⁸ Der zweite Teil⁷⁹ beinhaltet Vorschriften, die einheitlich und unmittelbar für die staatlichen Gebietskörperschaften gelten. Diese Grundsätze treten als unmittelbar geltendes Bundesrecht in Kraft und verdrängen nach Artikel 31 GG entgegenstehendes Landesrecht.⁸⁰ Der dritte Teil⁸¹ enthält Übergangs- und Schlussbestimmungen. Die nachfolgende Ansicht 5 zeigt zusammenfassend die Normenstruktur des HGrG.

Struktur des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)		
Gemeinsame Grundsätze für die Gesetzgebung von Bund und Länder	Einheitlich und unmittelbar geltende Vorschriften für Bund und Länder	Übergangs- und Schlussbestimmungen
Teil I (§§ 1 bis 48)	Teil II (§§ 49 bis 57)	Teil III (§§ 58 bis 69)

Ansicht 5: Aufbau des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG)

Quelle: Eigene Darstellung

Von maßgebender Bedeutung für die Ausgestaltung des Rechnungswesens staatlicher Gebietskörperschaften sind neben den gemeinsamen Grundsätzen des ersten Teils⁸² insbesondere auch die Regelungen zu den Vorschriften der §§ 49a und 49b HGrG des zweiten Teils. Sie wurden im Jahre 2009 durch Artikel 1 HGrGMoG in das HGrG eingefügt.⁸³ Seit dem Jahre 2010 sind Bund und Länder nicht mehr verpflichtet, ihre jeweiligen Haushaltspläne nach kameraler Systematik zu gliedern und aufzustellen.⁸⁴ Dennoch haben sie einheitliche und ver-

⁷⁷ Siehe hierzu Teil I „Vorschriften für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder“ der §§ 1-48 HGrG.

⁷⁸ Vgl. § 1 Satz 2 HGrG i.V.m. Art. 109 Absatz 4 GG. Art. 109 Absatz 4 GG schränkt lediglich die formelle Haushaltsautonomie ein, nicht jedoch die materielle Haushaltsautonomie der staatlichen Gebietskörperschaften.

⁷⁹ Siehe hierzu Teil II „Vorschriften, die einheitlich und unmittelbar gelten“ der §§ 49-57 HGrG.

⁸⁰ Vgl. Hauser, Norbert (2010), S. 71 f.

⁸¹ Siehe hierzu Teil III „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ der §§ 58-60 HGrG.

⁸² Hier vor allem die §§ 1 und 1a HGrG sowie die Abschnitte I bis IV des HGrG.

⁸³ Siehe Art. 1 HGrGMoG, BGBl I 2009 (Nr. 51), S. 2582 f.

⁸⁴ Vgl. Bur, Kornelia (2010b), S. 1.

gleichbare Rechendaten⁸⁵ zur Bestimmung der EU-rechtlichen Kriterien für Staatsdefizit und Staatsverschuldung und der nationalen Schuldenbremse zu liefern.⁸⁶

Aufgrund der möglichen Vielfalt unterschiedlicher Haushaltssysteme und der dadurch bedingten Komplexitätszunahme gesamtstaatlicher Rechendaten hat der Gesetzgeber ein Standardisierungsgremium auf Ebene des Bundes und der Länder eingerichtet. Die Aufgabe des Gremiums besteht in der Formulierung einheitlicher Standards für das neue öffentliche Rechnungswesen, insbesondere unter Berücksichtigung der Anforderungen der Finanzstatistik und der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.⁸⁷ Dadurch bietet sich die Chance, auf gesamtstaatlicher Ebene einheitliche Standards zu entwickeln, die eine aufgabenbezogene Strukturierung des betrieblichen Rechnungswesens staatlicher Gebietskörperschaften ermöglichen.⁸⁸ Die Standards werden jährlich durch das Gremium überprüft und mittels Verwaltungsvorschriften jeweils für Bund und Länder umgesetzt.⁸⁹ Sie sind schließlich von entscheidender Bedeutung auch für die Informationsbedarfsdeckung der am Haushaltsverfahren Beteiligten. Sofern eine einheitliche Handhabung der Standards durch das Gremium nicht erreicht werden kann, ist die Bundesregierung nach § 49a Absatz 2 HGrG ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Standards festzulegen.⁹⁰

Die Konkretisierung der unter Teil I gefassten gemeinsamen Grundsätze für die Gesetzgebung von Bund und Ländern findet zunächst in den jeweiligen Haushaltsordnungen statt.

3.2.3 Haushaltsordnungen

Die Haushaltsordnungen der staatlichen Gebietskörperschaften sind nach *Dieter Engels* die „Herzstücke des Haushaltsrechts“⁹¹. Ihre Normen basieren auf den verpflichtenden Regeln-

⁸⁵ Die Termini Rechendaten und Recheninformationen werden im weiteren Verlauf der Arbeit synonym verwendet.

⁸⁶ Vgl. *Bur, Kornelia (2010a)*, S. 2.

⁸⁷ Vgl. § 49a Abs. 1 HGrG.

⁸⁸ Zu den Gefahren, die aus der personellen Besetzung des Standardisierungsgremiums resultieren können, siehe insbesondere *Eibelshäuser, Manfred/Rüdinger, Andreas (2011)*, S. 44 ff.

⁸⁹ Vgl. § 49a Abs. 1 HGrG.

⁹⁰ Vgl. *Eibelshäuser, Manfred/Rüdinger, Andreas (2011)*, S. 46 f.

⁹¹ *Engels, Dieter (2008)*, S. 4.

gen des HGrG sowie auf den jeweiligen Haushaltsverfassungen.⁹² Als Verfahrensgesetze⁹³ regeln sie die Rechte und Pflichten der am Haushaltsverfahren Beteiligten im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans, der Feststellung des Haushaltsgesetzes, dem Vollzug des Haushalts und der Kontrolle des Haushaltsvollzugs. Sie werden ergänzt und konkretisiert durch die jeweiligen Haushaltsgesetze sowie durch untergesetzliche Regelungen, wie beispielsweise den Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsanweisungen. Die Haushaltsordnungen sind in neun Teile untergliedert, wobei sich deren Reihenfolge an den einzelnen Phasen des Haushaltsverfahrens orientieren.⁹⁴

Im Mittelpunkt der Haushaltsordnungen steht der Haushaltsplan.⁹⁵ Er dient, wie *Kurt Heinig* und *Dieter Engels* beschreiben, als „Schicksalsbuch der Nation“⁹⁶ der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendig ist und bildet die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der jeweiligen staatlichen Gebietskörperschaft.⁹⁷ Der Haushaltsplan, der aus den Einzelplänen und dem zusammengefassten Gesamtplan besteht, wird durch das Haushaltsgesetz festgestellt.⁹⁸ Nur der zu informatorischen und vergleichenden Zwecken erstellte Gesamtplan wird zusammen mit dem Haushaltsgesetz im Bundesgesetzblatt verkündet.⁹⁹

Der Haushaltsplan nimmt als Instrument der öffentlichen Haushaltswirtschaft unterschiedliche Haushaltsfunktionen wahr, die zum Teil in den Haushaltsordnungen normiert sind.¹⁰⁰ Nach der aktuellen haushaltsrechtlichen Kommentierung zählen zu den wesentlichsten Haus-

⁹² Vgl. § 1 HGrG.

⁹³ Vgl. *Engels, Dieter* (2008), S. 8. „Zum anderen kennzeichnet der Begriff Ordnung (...), dass es sich im Wesentlichen um ein Verfahrensgesetz handelt (...).“

⁹⁴ Zur Bedeutung und Funktion der Phasen des Haushaltsverfahrens siehe unter Abschnitt 3.5 in dieser Arbeit.

⁹⁵ Vgl. *Engels, Dieter* (2008), S. 5. Zum Begriff „Haushaltswirtschaft“ vgl. insbesondere *Gröpl, Christoph* (2001), S. 27 ff..

⁹⁶ *Engels, Dieter* (2008), S. 5; *Heinig, Kurt* (1949), S. 2.

⁹⁷ Vgl. § 2 BHO.

⁹⁸ Vgl. § 1 BHO i.V.m. § 13 Abs. 1 BHO.

⁹⁹ Vgl. §§ 1 und 13 Abs. 4 BHO. Zu den landesrechtlichen Besonderheiten siehe insbesondere *Dommach, Hermann* (2003a), S. 9 und *Hugo, Dieter* (2004), S. 20 und 25.

¹⁰⁰ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2001), S. 83 f. m.w.N., der in *Fritz Neumark* den „finanzwissenschaftlichen Begründer“ der Haushaltsfunktionen sieht. Die Bedeutung des Haushaltsplans ist in § 2 HGrG und § 2 BHO normiert.

haaltsfunktionen die Bedarfsdeckungsfunktion (§ 2 Satz 1 BHO)¹⁰¹, die allgemeine Ordnungsfunktion (§ 2 Satz 2 BHO)¹⁰², die gesamtwirtschaftliche Budgetfunktion (§ 2 Satz 3 BHO)¹⁰³ sowie die rechtliche Ordnungsfunktion (§ 3 BHO)¹⁰⁴ des Haushaltsplans. Aber auch die politische Programmfunktion sowie die parlamentarische Kontrollfunktion des Haushaltsplans sind wesentliche Haushaltsfunktionen.¹⁰⁵ Erstere gibt das Regierungsprogramm in (Finanz-)Zahlen wieder, während zweite sich auf die spezifische Finanzkontrolle durch Parlament und Rechnungshöfe bezieht.¹⁰⁶

Von entscheidender Bedeutung für das gesamte Haushaltsverfahren und somit für die öffentliche Haushalts- und Wirtschaftsführung ist in Anlehnung an *Christoph Gröpl* die sogenannte „Informationsfunktion“ des Haushaltsplans. Denn nur „wer den Haushaltsplan lesen kann“, ist schließlich auch in der Lage, Recheninformationen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung „zu verstehen, zu gestalten und zu überprüfen“.¹⁰⁷ Deshalb müssen die finanzwirtschaftlichen Daten der Haushaltspläne für Steuerungs- und Entscheidungszwecke geeignet sein.

Für die Sicherstellung der verschiedenen Funktionen des Haushaltsplans ist die Erfüllung der Haushaltsgrundsätze¹⁰⁸ notwendig. Verstanden als Grundsätze ordnungsmäßiger Haushaltsführung sind sie im allgemeinen Haushaltsrecht und im Haushaltsgesetz sowie teilweise im Verfassungsrecht normiert.¹⁰⁹ Ihre Anwendung wirkt sich auf alle Phasen des Haushaltsverfahrens aus und ist damit auch essentiell für das Rechnungswesen staatlicher Gebietskörperschaften.¹¹⁰ Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die entscheidende Bezugsnorm staatli-

¹⁰¹ Vgl. *Dommach, Hermann (2004)*, S. 1 ff.; vgl. Art. 110 Absatz 1 Satz 2 GG. Durch die Bedarfsdeckungsfunktion soll die Finanzierung des zur Aufgabenerfüllung festgelegten erforderlichen Ressourcenbedarfs für einen bestimmten Zeitraum sichergestellt werden.

¹⁰² Vgl. *Dommach, Hermann (2004)*, S. 1 ff.

¹⁰³ Vgl. *Dommach, Hermann (2004)*, S. 3 f.

¹⁰⁴ Vgl. *Löwer, Reiner (2004a)*, S. 1 ff.; vgl. *Gröpl, Christoph (2001)*, S. 88 m.w.N.; vgl. *Vogt, Gerhard (1993)*, S. 135 (Rn. 8).

¹⁰⁵ Vgl. *Dommach, Hermann (2004)*, S. 2.

¹⁰⁶ Vgl. *Gröpl, Christoph (2001)*, S. 87; vgl. *Borrmann, Gero-Falk/Schwanenberg, Manfred (1990)*, S. 74 (Rn. 132).

¹⁰⁷ *Gröpl, Christoph (2001)*, S. 88 (beide Zitate).

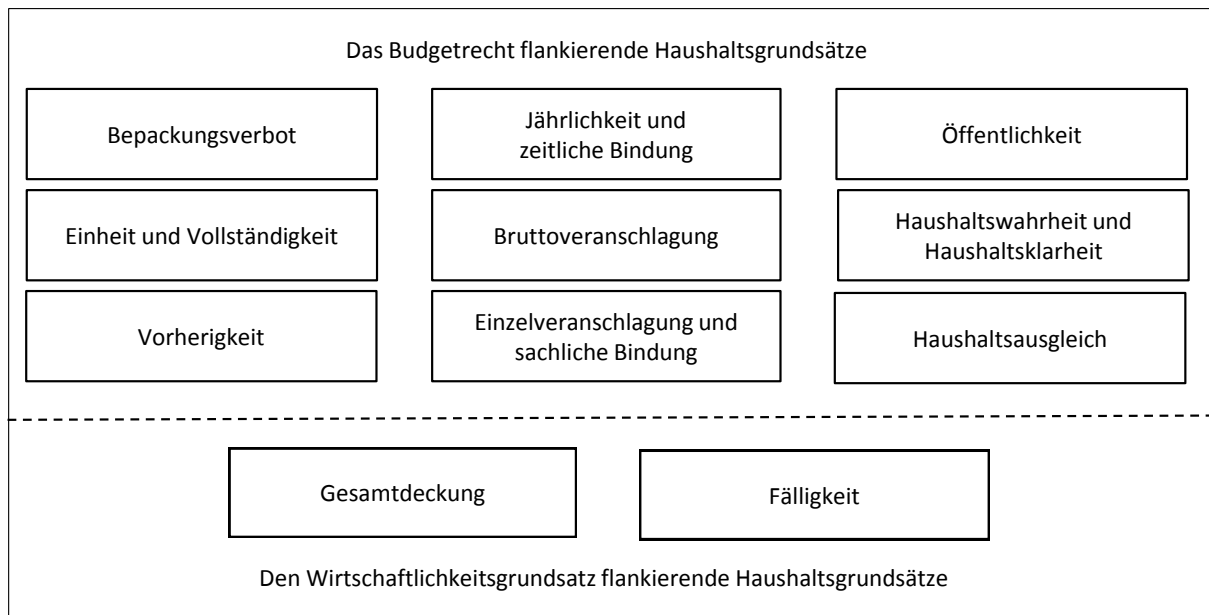
¹⁰⁸ In der Literatur werden die Begriffe „Haushaltsgrundsätze“ und „Budgetgrundsätze“ synonym verwendet.

¹⁰⁹ Vgl. *Hugo, Dieter (2004)*, S. 20 ff.; vgl. *Andel, Norbert (1998)*, S. 59. „Sie wurden vor allem im Hinblick auf die Funktion des Budgets als Kontrollinstrument konzipiert.“

¹¹⁰ Vgl. *Engels, Dieter (2008)*, S. 11.

chen Wirtschaftens.¹¹¹ Denn dieser Haushaltsgrundsatz leitet sich direkt aus dem Verfassungsauftrag für den Bundesrechnungshof¹¹² ab, der die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen hat.¹¹³ Es handelt sich somit um eine Verfassungsnorm, an die alle Beteiligten am Haushaltsverfahren in allen Verfahrensphasen gebunden sind.

Auf eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Haushaltsgrundsätze wird an dieser Stelle verzichtet, da auf deren Zwecke und Bedeutung ausführlich im Zusammenhang mit der deskriptiven Darstellung des Haushaltsverfahrens eingegangen wird.¹¹⁴ Dennoch werden sie nachfolgend in Ansicht 6 kurz dargestellt und in Anlehnung an die Ausführungen von *Dieter Engels* zum Haushaltsrecht gegliedert.¹¹⁵



Ansicht 6: Struktur der Haushaltsgrundsätze

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Engels, Dieter (2008)*

¹¹¹ Vgl. *Engels, Dieter (2008)*, S. 11.

¹¹² Sinngleiche Vorschriften finden sich auch für die Landesrechnungshöfe in den jeweiligen Landesverfassungen.

¹¹³ Siehe Art. 114 Abs. 2 GG.

¹¹⁴ Siehe hierzu unter Abschnitt 3.5 in dieser Arbeit.

¹¹⁵ Eigene Darstellung in Anlehnung an die Ausführungen von *Engels, Dieter (2008)*, S. 11 ff.

3.3 Organisation öffentlicher Haushalte

3.3.1 Staatsfunktionen

Neben der Darstellung bedeutender Rechtsnormen für den finanziellen Bereich öffentlicher Haushalte ist Gegenstand dieses Abschnitts die Klärung organisatorischer Grundlagen hinsichtlich der Erfüllung staatlicher Kernaufgaben. Dazu werden zunächst die elementaren Staatsfunktionen dargestellt.

Nach Artikel 20 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer sozialer Rechtsstaat mit föderalen Strukturen. Die Staatsgewalt geht vom Volke durch Wahlen und Abstimmungen aus, aber ausdrücklich auch von besonderen Organen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung.¹¹⁶ Die drei Letztgenannten werden als Legislative, Exekutive und Judikative bezeichnet. Sie verkörpern die horizontale Aufteilung der Funktionen des Staates.¹¹⁷

Zusätzlich zur horizontalen Aufteilung wird durch das Prinzip der Bundesstaatlichkeit im Grundgesetz auch eine vertikale Aufteilung der Funktionen des Staates bewirkt.¹¹⁸ Diese Art der Aufteilung resultiert aus der sogenannten „Eigenstaatlichkeit“ der Bundesländer, da diese über eigene Hoheitsrechte und Zuständigkeiten verfügen.¹¹⁹ Den einzelnen Staatsfunktionen lassen sich die Institutionen Parlamente, Regierungen, Verwaltungen und Gerichte als wesentliche Funktionsträger zuordnen. Für die Institution der Rechnungshöfe ist eine eindeutige Zuordnung in die bestehende Struktur der Staatsfunktionen, zumindest für die horizontale Aufteilung, schwierig, da sie weder der Exekutive noch der Legislative weisungsgebunden sind.¹²⁰ Ihre diesbezügliche Einordnung ist indes seit langem in der Literatur umstritten.¹²¹ *Klaus Stern* hat bereits in der vorletzten Dekade des vergangenen Jahrhunderts ausgeführt,

¹¹⁶ Siehe Art. 20 Abs. 2 GG.

¹¹⁷ Vgl. *Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005)*, S. 56 ff. „Horizontale Gewaltenteilung geht auf die von Locke und Montesquieu entwickelte klassische Lehre von der Teilung der Staatsgewalt in die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative zurück.“ Des Weiteren führen dieselben in der Fußnote 23 aus, dass eine strikte Gewaltenteilung „(...) in einem parlamentarischen System wie der Bundesrepublik Deutschland (...) zwischen Parlament und Regierung [nicht] vorhanden ist (...)“.

¹¹⁸ Vgl. Art. 20 Abs. 1 GG.

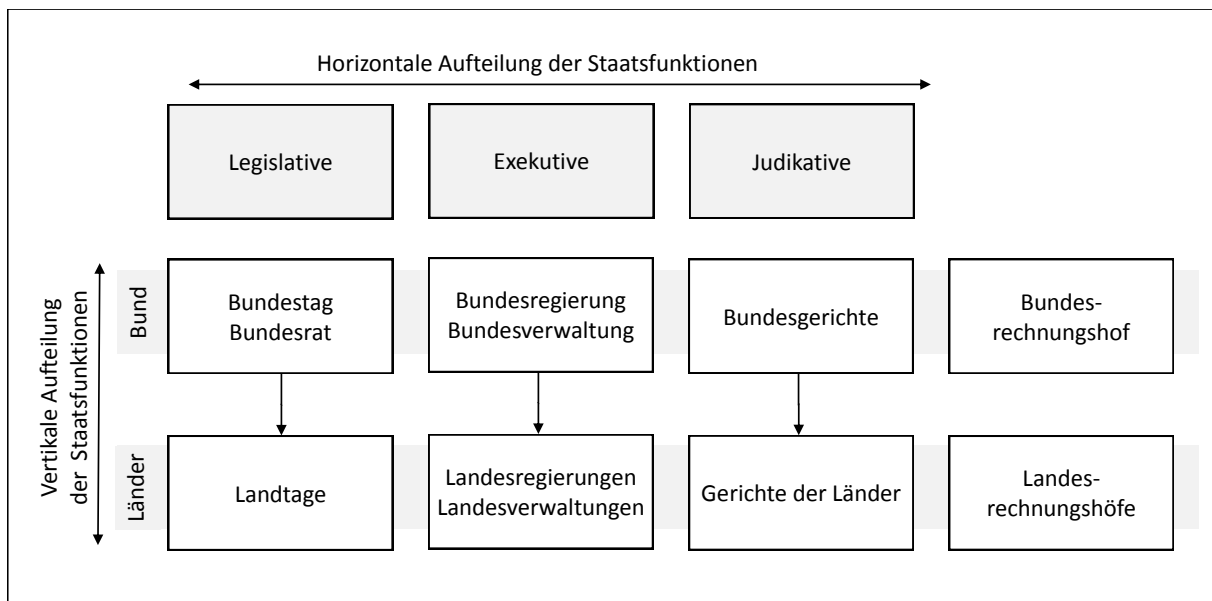
¹¹⁹ Vgl. *Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005)*, S. 57.

¹²⁰ Vgl. *Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005)*, S. 108.

¹²¹ Vgl. *Stern, Klaus (1980)*, S. 443 ff., insbes. S. 447.

dass man bei der „Organisation und Tätigkeit der deutschen Rechnungshöfe (...) Elemente aller drei Staatsfunktionen aufspüren“¹²² kann. Sie sind nach seiner Auffassung „Organe die weder der Exekutive noch der Legislative oder der Judikative institutionell oder funktionell zugehören.“¹²³ Dies gilt nach wie vor.

In Ansicht 7 werden in Anlehnung an *Jörg Bogumil* und *Werner Jann* die grundlegenden Staatsfunktionen und Institutionen zusammenfassend dargestellt.¹²⁴



Ansicht 7: Vertikale und horizontale Aufteilung der Staatsfunktionen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005)

¹²² Stern, Klaus (1980), S. 447.

¹²³ Stern, Klaus (1980), S. 448. „Sie weisen eine verfassungstheoretische Eigenart und eine verfassungsdogmatische Eigenständigkeit auf, die nur Puristen dazu veranlassen können, eine Zuordnung unter allen Umständen unter Vernachlässigung der jeweils dagegen sprechenden Argumente vorzunehmen.“

¹²⁴ Eigene Darstellung in Anlehnung an *Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005)*, S. 57. Kommunen als Bestandteile der Länder werden nicht gesondert aufgeführt.

3.3.2 Staatsaufgaben

Staatsaufgaben sind zielgerichtete Handlungsverpflichtungen, die aus den verfassungsrechtlich manifestierten Staatszwecken resultieren und deren Erfüllung besondere Organe und Institutionen des Staates sicherstellen. Ihre Umsetzung bedarf jedoch gesonderter gesetzlicher Regelungen.¹²⁵

Die verfassungsrechtlichen Normen zum Finanzwesen umfassen wichtige Staatszwecke, beispielsweise Artikel 109 Abs. 2 GG, wonach die staatlichen Gebietskörperschaften den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen müssen.¹²⁶ Zur bestmöglichen Erfüllung dieses Staatszwecks benötigen die Funktionsträger öffentlicher Haushalte geeignete Recheninformationen aus dem neuen öffentlichen Rechnungswesen. Diese werden durch ein einheitliches Haushaltsrecht der staatlichen Gebietskörperschaften, als Folge der Generalnorm des Artikels 109 Abs. 4 GG, entscheidend beeinflusst.

Staatsaufgaben können „empirisch beobachtet, analytisch erklärt oder normativ postuliert“¹²⁷ werden. Regelungen für eine eindeutige Klassifizierung von Staatsaufgaben gibt es nicht. Ihre Klassifizierung hängt vielmehr von dem jeweiligen Untersuchungsschwerpunkt und dem damit verbundenen wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse ab.¹²⁸ Von bedeutendem Interesse sind die aus dem neuen öffentlichen Rechnungswesen zur Verfügung stehenden Recheninformationen hinsichtlich ihrer Eignung für eine bestmögliche und wirtschaftliche Erfüllung staatlicher Kernaufgaben.¹²⁹

Der verfassungsrechtlich verpflichtende Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei der Umsetzung staatlicher Kernaufgaben von allen Beteiligten am Haushaltsverfahren in jeder Verfah-

¹²⁵ So z.B. Art. 109 Abs. 4 GG, dessen Rechtsnorm maßgebenden Einfluss auf die Ausgestaltung des Haushaltsrechts der staatlichen Gebietskörperschaften hat. Zu den Regelungen des Haushaltsrechts siehe insbesondere Abschnitt 3.2.

¹²⁶ Dieser Staatszweck wird konkretisiert durch die Regelungen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG).

¹²⁷ Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005), S. 47 m.w.N.

¹²⁸ Vgl. Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005), S. 47 m.w.N.

¹²⁹ Zur Bestimmung des Terminus „staatliche Kernaufgabe“ siehe unter Abschnitt 3.1.

rensphase zu beachten.¹³⁰ So prüft beispielsweise der Bundesrechnungshof nach Artikel 114 Abs. 2 GG die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Damit kommt der Bundesrechnungshof seiner verfassungsrechtlichen Staatsaufgabe der Finanzkontrolle nach. Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sind die entscheidenden Maßstäbe für die Planung, den Vollzug und die Kontrolle der Erfüllung aller staatlichen Aufgaben.¹³¹ Die „Zulassung prüfungsfreier Räume [ist] nicht statthaft“¹³², da der Gesetzgeber „finanzwirksame Entscheidungen von Bundesorganen (...) der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof“¹³³ nicht entziehen darf. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes sind weder datenschutzrechtliche Aspekte noch das Steuergeheimnis oder die ärztliche Schweigepflicht Tatbestände, die den Prüfungsauftrag sowie den Prüfungsumfang des Bundesrechnungshofs einschränken.¹³⁴ Die Regelungen des Artikel 114 Abs. 2 GG gelten gleichermaßen auch für die Planung und Durchführung der Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof.¹³⁵

Unabhängig von Art, Umfang und Zielsetzung staatlicher Kernaufgaben ist bei der Erfüllung dieser in allen Phasen des Haushaltsverfahrens der fundamentale haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Hierzu sind geeignete Recheninformationen notwendig, die eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der finanzwirksamen Planung und Umsetzung staatlicher Kernaufgaben ermöglichen.¹³⁶ Welche Recheninformationen hierfür erforderlich sind, hängt ganz entscheidend von den staatlichen Kernaufgaben der grundlegenden Funktionsträger öffentlicher Haushalte ab.

¹³⁰ Vgl. *Engels, Dieter* (2008), S. 11.

¹³¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bilden Haushaltsgesetz und Haushaltsplan zusammen den Maßstab der Rechnungsprüfung durch die obersten Finanzkontrollorgane, vgl. hierzu BVerfGE 67, 56 (96) sowie HessStGH – P.St., S. 789 und Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2003, S. 105 und Bemerkungen 2004, S. 110 f.

¹³² *Von Mutius, Albert/Nawrath, Axel* (1999), S. 17 f.

¹³³ *Von Mutius, Albert/Nawrath, Axel* (1999), S. 17 f.

¹³⁴ Vgl. *von Mutius, Albert/Nawrath, Axel* (1999), S. 18, m.w.N.

¹³⁵ Siehe zu den Einzelheiten der Finanzkontrollaufgaben der Rechnungshöfe unter Abschnitt 3.4.4.

¹³⁶ Hiermit ist die Wirtschaftlichkeit der Umsetzung politischer Grundsatzentscheidungen gemeint, nicht die Entscheidung als solche.

3.4 Funktionsträger öffentlicher Haushalte

3.4.1 Parlamente

3.4.1.1 Bundestag und Landtage

Der Bundestag und die Landtage bilden das demokratische Grundgerüst der Bundesrepublik Deutschland.¹³⁷ Sie sind die Plattformen der politischen Auseinandersetzungen und Willensbildungen der vom Volke¹³⁸ gewählten Repräsentanten, den Abgeordneten^{139, 140}. Als direkt legitimierte Verfassungsorgane üben sie die staatliche Gewalt vor allem durch ihre Gesetzgebungsfunktionen, ihre Haushaltsbewilligungsfunktionen aber auch durch ihre Kontrollfunktionen gegenüber der Exekutive aus.¹⁴¹ Der Bundestag und die Landtage tragen die Legislative, deren Organisationen und Arbeitsweisen durch eigene Geschäftsordnungen geregelt werden.¹⁴² Zu ihren wichtigsten Institutionen zählen neben dem Präsidenten, dem Präsidium und dem Ältestenrat insbesondere die Fraktionen und Ausschüsse.¹⁴³ Unterstützt werden sie durch die Bundestagsverwaltung bzw. Landtagsverwaltungen.¹⁴⁴ Die nachfolgende Ansicht 8 zeigt die Grundstruktur des Bundestages bzw. der Landtage.

¹³⁷ Vgl. *Degenhart, Christoph* (2009), S. 9 ff.

¹³⁸ Eine ausführliche staatsrechtliche Beschreibung des Begriffs „Volk“ findet sich beispielsweise bei *Stern, Klaus* (1980), S. 4 ff.; zum Begriff des „Deutschen Volkes“ vgl. beispielsweise *Jarass, Hans D.* (2009), S. 1116 ff., Kommentierung zu Art. 116 GG oder *Gröpl, Christoph* (2008), S. 63.

¹³⁹ Die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten sind in den jeweiligen Abgeordnetengesetzen enthalten. Die Rechtsgrundlagen für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages finden sich in Art. 38 Absatz 3 GG i.V.m. dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Dezember 1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 08. November 2011 (BGBl. I S. 2218).

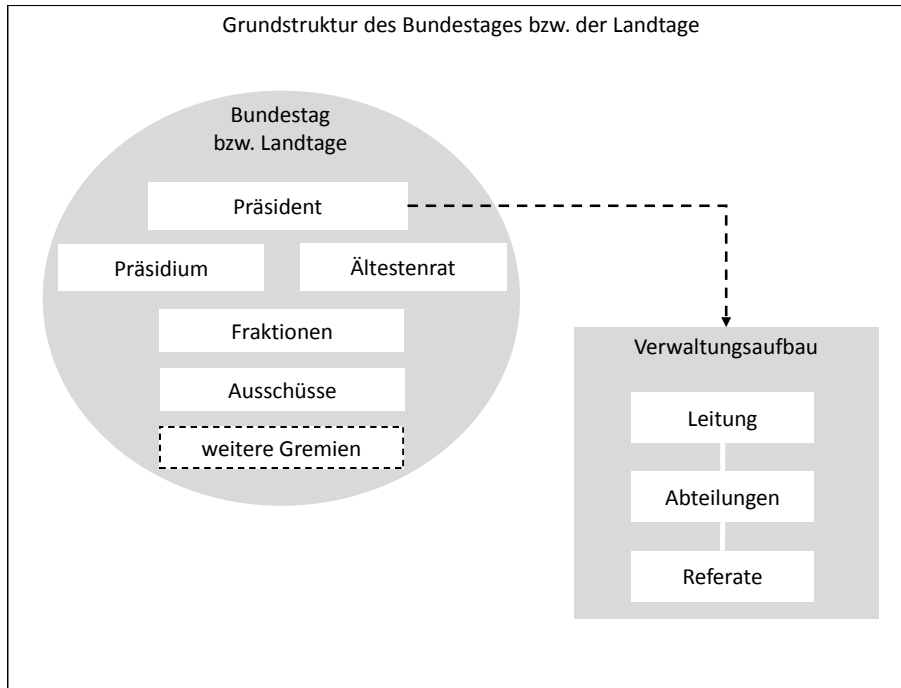
¹⁴⁰ Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht die gesamte Staatsgewalt unmittelbar vom Volke aus, die durch Wahlen und Abstimmungen direkt ausgeübt wird. Mittelbar folgt die Ausübung der Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung (Legislative bzw. Parlamente), der vollziehenden Gewalt (Exekutive bzw. Regierungen und Verwaltungen) und der Rechtsprechung (Judikative bzw. Gerichte).

¹⁴¹ Vgl. *von Arnim, Hans Herbert* (1984), S. 316 ff.

¹⁴² Siehe hierzu beispielsweise die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und des Vermittlungsausschusses in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 7. Mai 2012 (BGBl. I S. 1119); vgl. *Degenhart, Christoph* (2009), S. 104.

¹⁴³ Vgl. §§ 5 bis 7 und §§ 10 bis 12 sowie §§ 54 ff. GeschO BT zu den Aufgaben der Institutionen des Bundestages. Vergleichbare Regelungen finden sich für die Bundesländer in den jeweiligen Geschäftsordnungen.

¹⁴⁴ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2008), S. 243.



Ansicht 8: Grundstruktur des Bundestages bzw. der Landtage

Quelle: Eigene Darstellung

Die Kompetenzen des Bundes und der Länder werden im Rahmen ihrer Gesetzgebungsfunktionen durch das Grundgesetz geregelt.¹⁴⁵ Dabei kommt de facto¹⁴⁶ dem Bund eine dominierende Stellung zu.¹⁴⁷ Artikel 71 und 73 GG regeln die Inhalte und Grenzen der ausschließlichen, Artikel 72 und 74 GG die der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund.¹⁴⁸ Eine Neuordnung dieser Gesetzgebungskompetenzen fand im Zuge der sogenannten Föderalismusreform I im Jahre 2006 statt.¹⁴⁹ Seitdem ist auch die Zustimmung des Bundesrates für solche Bundesgesetze erforderlich, durch deren Umsetzung Ausgaben entstehen, die von den Ländern zu tragen sind.¹⁵⁰ Die finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen auf die öffentlichen Haushalte sind nach § 10 Absatz 1 BHO in Verbindung mit § 44 der gemeinsamen Ge-

¹⁴⁵ Vgl. Art. 30 GG i.V.m. Art. 70 Abs. 1 GG.

¹⁴⁶ Im Gegensatz dazu liegen de jure die Kompetenzen nach Art. 30 und 70 GG bei den Bundesländern.

¹⁴⁷ Vgl. Katz, Alfred (2010), S. 134.

¹⁴⁸ Vgl. Gröpl, Christoph (2008), S. 265 f.

¹⁴⁹ Vgl. 52. GGÄndG vom 28.08.2006, BGBl. I 2006, S. 2034 ff.; vgl. insbesondere auch Seer, Roman/Drüen, Klaus-Dieter (2007), S. 259 ff.

¹⁵⁰ Siehe hierzu Art. 104a Abs. 4 GG.

schäftsordnung der Bundesministerien im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung aufzuführen.¹⁵¹

Mit der Erfüllung ihrer Haushaltsbewilligungsfunktion verschafft die Legislative der Exekutive durch Haushaltsgesetz die Genehmigung zur Ausführung des Haushaltsplans. Dadurch nimmt sie demokratisch legitimiert Einfluss auf die Verteilung der Finanzen und somit insgesamt auch auf die Regierungspolitik.¹⁵²

Die Einhaltung des genehmigten Haushaltsplans wird durch die Legislative auf Basis der jährlichen Haushaltsrechnungen kontrolliert. Die Vorbereitungen hierzu finden im Haushaltsausschuss unter Einbeziehung der Ergebnisse der Finanzkontrolle der Rechnungshöfe insbesondere aufgrund der Bemerkungen¹⁵³ statt.¹⁵⁴ Für eine wirksame Ausübung der Kontrollfunktion durch die Legislative sind neben den Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die Rechnungshöfe, vorrangig auch die Qualität der Recheninformationen der Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen ausschlaggebend. Diese Qualität zu optimieren, ist eine wichtige Zielsetzung beispielsweise des neuen öffentlichen Rechnungswesens, denn jeder Abgeordnete hat das Recht zuverlässige Informationen in Form von Rechendaten rasch und vollständig zu bekommen.¹⁵⁵ Das Informationsrecht der Abgeordneten zählt mithin zu den grundlegenden parlamentarischen Kontrollrechten, die als Frage-, Auskunft- und Untersuchungsrechte wahrgenommen werden können.¹⁵⁶

¹⁵¹ Vergleichbare Vorschriften enthalten die gemeinsamen Geschäftsordnungen der Ministerien der Bundesländer, beispielsweise § 38 Abs. 2 GGO-Hessen sowie die jeweiligen Haushaltsordnungen der Bundesländer.

¹⁵² Vgl. *Katz, Alfred (2010)*, S. 183.

¹⁵³ Die Jahresberichte der Rechnungshöfe werden nachfolgend einheitlich als Bemerkungen bezeichnet.

¹⁵⁴ Vgl. § 97 BHO bzw. entsprechende Vorschriften in den Haushaltsordnungen der Bundesländer.

¹⁵⁵ Vgl. *Katz, Alfred (2010)*, S. 182 (m.w.N.).

¹⁵⁶ Vgl. *Hecker, Wolfgang (2002)*, S. 174 ff.

3.4.1.2 Bundesrat

Der Bundesrat ist ein oberstes Verfassungsorgan des Bundes.¹⁵⁷ Nach Artikel 50 GG wirken durch ihn die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit. Diese Mitwirkungsrechte beinhalten per se keine Gestaltungsrechte. Es sind vielmehr Initiativ-, Informations-, Zustimmungs- und Einspruchsrechte der Bundesländer zur Begrenzung, Kontrolle und Korrektur der legislativen Staatsgewalt auf Bundesebene.¹⁵⁸ Für *Christoph Gröpl* ist er „föderatives Gegengewicht zum unitarisch wirkenden Bundestag“¹⁵⁹. Die jeweiligen Mitwirkungsrechte des Bundesrates finden sich im Grundgesetz. Für eine effiziente und effektive Mitwirkung der Bundesratsmitglieder¹⁶⁰ an den jeweiligen Gesetzgebungs- oder Ordnungsverfahren ist es erforderlich, die Instrumente und Methoden des neuen öffentlichen Rechnungswesens zu kennen und deren Anwendungen und Informationsgehalte zu verstehen.

Die Struktur des Bundesrates ähnelt der des Bundestages: Der Bundesrat gibt sich nach Artikel 52 Absatz 3 GG eine Geschäftsordnung¹⁶¹, die seinen organisatorischen Aufbau und die wesentlichen Verfahrensabläufe der Sitzungen und Ausschüsse regelt. Der Bundesratspräsident wird auf ein Jahr gewählt.¹⁶² Seine Aufgaben liegen vornehmlich in der Einberufung und Leitung der Sitzungen.¹⁶³ Zusammen mit zwei Vizepräsidenten bildet er das Präsidium, das neben den Entscheidungen über innere Angelegenheiten insbesondere auch den Haushaltsplan des Bundesrates jährlich aufstellt.¹⁶⁴ Das Präsidium wird durch einen ständigen Beirat beraten

¹⁵⁷ Vgl. *Pieroth, Bodo* (2009), Kommentierung zu Art. 50 GG, S. 723 (m.w.N.).

¹⁵⁸ Vgl. *Katz, Alfred* (2010), S. 196 ff.; vgl. *Gröpl, Christoph* (2008), S. 252.

¹⁵⁹ *Gröpl, Christoph* (2008), S. 252 (Hervorhebungen im Original).

¹⁶⁰ Nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG besteht der Bundesrat grundsätzlich aus Mitgliedern der Regierungen der Länder.

¹⁶¹ Geschäftsordnung des Bundesrates (GeschO BR) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. November 1993, BGBl. I, S. 2007, zuletzt geändert durch Beschluss des Bundesrates vom 8. Juni 2007 (BGBl. I, S. 1057), Bundesrats-Drucksache 310/07 (Beschluss).

¹⁶² Vgl. Art. 52 Abs. 1 GG

¹⁶³ Nach Art. 57 GG nimmt der Bundesratspräsident zusätzlich die Befugnisse des Bundespräsidenten im Falle seiner Verhinderung oder bei vorzeitiger Erledigung des Amtes wahr.

¹⁶⁴ Vgl. § 8 GeschO BR und § 9 Abs. 2 GeschO BR zur Unterstützung des Präsidenten und des Präsidiums durch den ständigen Beirat.

und unterstützt.¹⁶⁵ In der nachfolgenden Ansicht 9 sind am Beispiel verschiedener Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes, die die staatlichen Haushaltswirtschaften betreffen, die jeweiligen Mitwirkungsrechte des Bundesrates dargestellt.

Rechtsgrundlage	Mitwirkungsrecht des Bundesrates		
	Art	im Rahmen der	
		Bundesgesetzgebung	Bundesverwaltung
Art. 76 Abs. 2 GG	Initiativ- und Zustimmungsgesetz	Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz	---
Art. 76 Abs. 2 GG	Initiativ- und Zustimmungsgesetz	Haushaltsgrundsätze-modernisierungsgesetz	---
Art. 80 Abs. 2 GG	Zustimmungsrecht	---	Rechtsverordnung zur Vergleichbarkeit der Haushaltswirtschaften von Bund und Länder (§ 49a Abs. 2 HGrG)
Art. 109 Abs. 4 GG	Zustimmungsrecht	Haushaltsgrundsätze-gesetz	---
Art. 109a GG	Zustimmungsrecht	Stabilitätsratsgesetz	---
Art. 143d Abs. 3 GG	Zustimmungsrecht	Konsolidierungshilfe-gesetz	---

Ansicht 9: Beispiele zum Mitwirkungsrecht des Bundesrates im Bereich der Haushaltswirtschaft

Quelle: Eigene Darstellung

Die fachliche Vorbereitung der Entscheidungen des Bundesrates findet in den Ausschüssen¹⁶⁶ statt. Dort werden vor allem die Vorlagen für Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundestages, der Bundesregierung und der Bundesländer beraten, bevor im Bundesratsplenum darüber abgestimmt wird. Die Ausschussmitglieder können Beauftragte der Landesregierungen sein.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Vgl. § 9 GeschO BR.

¹⁶⁶ Vgl. §§ 11 und 12 GeschO BR.

¹⁶⁷ Vgl. Art. 54 Abs. 4 GG und § 11 Abs. 2 GeschO BR.

Ähnlich wie der Deutsche Bundestag verfügt auch der Bundesrat über eine Verwaltung, die als Sekretariat bezeichnet wird. Die Hauptaufgabe des Sekretariats besteht in der Unterstützung des Präsidenten, des Präsidiums und der Ausschüsse zur Erledigung ihrer Aufgaben.

Im Gegensatz zur Zusammensetzung des Deutschen Bundestages, der für die Dauer von vier Jahren vom Volke gewählt wird, ist der Bundesrat ein permanentes Organ.¹⁶⁸ Seine (politische) Zusammensetzung hängt von der Regierungsbildung der Landtage ab. Der Stimmenanteil der Bundesländer im Bundesrat bestimmt sich nach den Regelungen des Grundgesetzes. Derzeit verfügen über je sechs Stimmen die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Fünf Stimmen hat das Bundesland Hessen. Je vier Stimmen haben die Bundesländer Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die Mindestanzahl von je drei Stimmen entfallen auf die Bundesländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland.

3.4.2 Regierungen

Aus dem Prinzip der Bundesstaatlichkeit des Artikel 20 Absatz 1 GG resultiert die durch den föderalen Staatsaufbau bewirkte vertikale Aufteilung der Staatsfunktionen auf die Ebene des Bundes und der Länder. Neben einer Bundesregierung bestehen 16 Landesregierungen, die organisatorisch-institutionell die Leitungsspitzen der jeweiligen Staatsapparate darstellen.¹⁶⁹ Sie sind ein Teil der Exekutive, der als Gubernative bezeichnet wird.¹⁷⁰ Als Kollegialorgane setzen sie sich aus den jeweiligen Regierungschefs und Ministern¹⁷¹ zusammen, die das Kabi-

¹⁶⁸ Vgl. *Gröpl, Christoph (2008)*, S. 256.

¹⁶⁹ Vgl. *Stern, Klaus (1980)*, S. 273.

¹⁷⁰ Die Exekutive besteht aus der Gubernative (Regierung) und der Administrative (Verwaltung).

¹⁷¹ In den Stadtstaaten werden die Minister als Senatoren bezeichnet.

nett bilden.¹⁷² Während der Regierungschef¹⁷³ durch die Abgeordneten des Parlaments direkt gewählt wird, bestimmt er die Minister¹⁷⁴ seines Kabinetts.

Der Schwerpunkt der Regierungstätigkeit liegt in der materiellen Staatsleitung.¹⁷⁵ Dazu zählt vor allem die Aufstellung eines Regierungsprogramms, das die grundsätzliche politische Zielsetzung der jeweiligen Staatsregierung beschreibt.¹⁷⁶ Aber auch die Vorbereitung von Gesetzen¹⁷⁷ und die Überwachung der Aufgabenerfüllung durch die Verwaltungen gehören zu den wesentlichen Regierungsaufgaben.¹⁷⁸ Die Regierungstätigkeit wird vor allem durch die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs¹⁷⁹, das Ressortprinzip¹⁸⁰ und das Kollegialprinzip¹⁸¹ beeinflusst. Auf Ebene der Bundesländer ist die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs unterschiedlich stark ausgeprägt. Während die überwiegende Anzahl der Landesverfassungen eine dem Grundgesetz vergleichbare Regelung kennt, ist nach Artikel 58 Absatz 2 der Verfassung des Landes Berlin die Billigung der Richtlinien des Regierungschefs durch das Abgeordnetenhaus notwendig.¹⁸² Das Bundesland Bremen hingegen kennt keine dem Grundgesetz vergleichbare Regelung.¹⁸³

¹⁷² Vgl. Art. 62 GG für die Bundesregierung sowie beispielsweise Art. 100 der Hessischen Verfassung für die hessische Landesregierung; vgl. *Gröpl, Christoph* (2008), S. 302 ff.; vgl. *Hecker, Wolfgang* (2002), S. 225 ff.; vgl. *Stern, Klaus* (1980), S. 274 f.

¹⁷³ Zur Wahl des Bundeskanzlers siehe Art. 63 GG. Die Wahl der Ministerpräsidenten der Bundesländer findet sich in den jeweiligen Landesverfassungen, so z.B. in Art. 101 der Hessischen Verfassung für die Wahl des Ministerpräsidenten des Bundeslandes Hessen.

¹⁷⁴ Die Ernennung der Minister findet durch den jeweiligen Regierungschef statt. Siehe hierzu Art. 63 GG als Grundlage der Ernennung von Bundesministern durch den Bundeskanzler bzw. Art. 101 der Hessischen Verfassung als Grundlage der Ernennung von Landesministern durch den Ministerpräsidenten.

¹⁷⁵ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2008), S. 301.

¹⁷⁶ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2008), S. 301.

¹⁷⁷ Beispielsweise im Zusammenhang mit der Einbringung von Gesetzesvorlagen gemäß Art. 76 Abs. 1 Fall 1 GG.

¹⁷⁸ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2008), S. 301.

¹⁷⁹ Vgl. Art. 65 Satz 1 GG.

¹⁸⁰ Vgl. Art. 65 Satz 2 GG.

¹⁸¹ Vgl. Art. 62 GG.

¹⁸² Vgl. Art. 58 Absatz 2 LV-Berlin.

¹⁸³ Nach Art. 101 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (*Bremisches Gesetzblatt*, S. 251), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Erleichterung von Bürgeranträgen und Stärkung der direkten Demokratie vom 3. 9. 2013 (*Bremisches Gesetzblatt* S. 501) bestimmt die Bürgerschaft die Richtlinien der Politik; siehe auch Art. 118 Satz 1 LV-Bremen: „Der Senat führt die Verwaltung nach den Gesetzen und den von der Bürgerschaft gegebenen Richtlinien.“

Zudem wird die Regierungstätigkeit wesentlich durch das Ressortprinzip beeinflusst. Danach besitzen die Minister die Organisationsgewalt über ihr jeweiliges Ressort und sind hinsichtlich ihrer ressortspezifischen Entscheidungen grundsätzlich nicht weisungsgebunden. Jedoch werden die Befugnisse der Minister durch die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs eingeschränkt.¹⁸⁴ In der nachfolgenden Ansicht 10 sind wegen der besseren Übersichtlichkeit nur die Rechtsgrundlagen zur Richtlinienkompetenz, dem Ressort- und dem Kollegialprinzip für die Bundesebene mit aufgeführt. Vergleichbare Regelungen für die Bundesländer finden sich jeweils in entsprechenden Rechtsvorschriften.

Ebene	Richtlinienkompetenz	Ressortprinzip	Kollegialprinzip
	Regierungschef	Weitere Regierungsmitglieder	Kollegium
Bund	Bundeskanzler Artikel 63 GG und Artikel 65 Satz 1 und 2 GG § 1 GeschO BReg.	Bundesminister Artikel 62 GG und Artikel 65 Satz 2 GG § 9 GeschO BReg.	Kabinett Artikel 62 GG § 20 GeschO BReg.
Flächenländer	Ministerpräsident	Minister und Staatssekretäre	Kabinett bzw. Ministerrat
Stadtstaaten	Regierender Bürgermeister von Berlin bzw. der Vorsit- zende des Senats von Berlin	bis zu acht Senatoren	Senat
	Bremer Bürgermeister bzw. Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen Richtlinienkompetenz obliegt der Bürgerschaft	Senatoren und Staatsräte als weitere Mitglieder des Senats	Senat
	Erster Bürgermeister bzw. Präsident des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg	Mitglieder des Senats	Senat

Ansicht 10: Richtlinienkompetenz, Ressort- und Kollegialprinzip

Quelle: Eigene Darstellung

¹⁸⁴ Vgl. Gröpl, Christoph (2008), S. 312. Eine Einschränkung liegt beispielsweise vor, wenn der Regierungschef ein ministerielles Vorhaben zur Chefsache erklärt.

Nach Artikel 65 Satz 4 GG gibt sich die Bundesregierung eine Geschäftsordnung¹⁸⁵, die den Rahmen der Regierungstätigkeit unter der Verantwortung des Regierungschefs regelt.¹⁸⁶ In § 9 Satz 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung findet sich das Kabinetts- oder Kollegialprinzip, das insbesondere bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministern greift.¹⁸⁷ Aber auch an anderen Stellen des Grundgesetzes wird die Bundesregierung als Kollegialorgan angesprochen. Beispiele hierfür finden sich etwa in den Artikeln 76 bis 93 GG.¹⁸⁸

Die Regierungen haben nicht nur Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen innerhalb des öffentlichen Haushalts, sondern auch Informationspflichten gegenüber dem Parlament wahrzunehmen. So sind beispielsweise nach § 10 Absatz 1 BHO¹⁸⁹ in Verbindung mit § 44 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien die finanziellen Auswirkungen von eigenen Gesetzesvorlagen auf die Haushalte der Gebietskörperschaften zu quantifizieren und deren Finanzierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Aber auch erhebliche Änderungen der Haushaltsentwicklung und deren Auswirkung auf die Finanzplanung haben sie gegenüber den Abgeordneten darzulegen.¹⁹⁰

Bei der Einbringung von Gesetzesvorlagen oder finanzwirksamer Initiativanträge der Abgeordneten werden die Regierungen nach § 10 Absatz 3 BHO verpflichtet, die Ermittlung der damit verbundenen finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt und den Finanzplan vorzunehmen.¹⁹¹ Über- und außerplanmäßige Ausgaben, die durch die jeweiligen Haushaltsgesetze nicht genehmigt sind, haben die Regierungen nach § 37 Absatz 4 BHO ihren Parlamenten regelmäßig mitzuteilen.¹⁹²

Für das Haushaltsverfahren besonders bedeutsam ist die herausgehobene Stellung der Finanzminister innerhalb der Regierungen. Sie besitzen dort weitgehende Vetorechte gegenüber

¹⁸⁵ Vergleichbare Regelungen für die Landesregierungen finden sich in den jeweiligen Landesverfassungen, so z.B. in Art. 58 Absatz 4 LV-Berlin.

¹⁸⁶ Vgl. Art. 65 Satz 4 GG.

¹⁸⁷ Vgl. § 9 Satz 2 GeschO BReg.

¹⁸⁸ Vgl. *Gröpl, Christoph (2008)*, S. 312 f.

¹⁸⁹ Vgl. *Löwer, Reiner (2004b)*, S. 13 f.

¹⁹⁰ Vgl. § 10 Absatz 2 BHO und sinngleiche Vorschriften in den Haushaltsordnungen der Bundesländer.

¹⁹¹ Vgl. *Löwer, Reiner (2004b)*, S. 12.

¹⁹² Vgl. *Dommach, Hermann (1995a)*, S. 7 f. Vergleichbare Regelungen finden sich in den jeweiligen Haushaltsordnungen der Bundesländer.

ihren Kabinettskollegen. So kann beispielsweise der Bundesminister der Finanzen nach § 26 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung Regierungsbeschlüssen von finanzieller Bedeutung widersprechen, mit der Folge, dass zunächst die Durchführung der Angelegenheit unterbleiben muss. Sie darf nur dann umgesetzt werden, sofern eine erneute Abstimmung in Anwesenheit des Bundesfinanzministers oder seines Vertreters im Amt stattfindet und hierfür die Mehrheit aller Bundesminister einschließlich des Bundeskanzlers gestimmt hat.¹⁹³

3.4.3 Verwaltungen

Die (öffentlichen) Verwaltungen sind bei Ausübung ihrer Tätigkeiten an Recht und Gesetz gebunden.¹⁹⁴ Sie sind Bestandteil der Exekutive. Ihr Handeln dient dem Vollzug von Vorschriften. Als Bedingung für eine Optimierung der jeweiligen Haushaltsverfahren bedarf es auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften geeigneter Verwaltungsstrukturen. Diese basieren heute nach wie vor auf der Logik des Bürokratiemodells¹⁹⁵ von *Max Weber* aus den 1920er Jahren, denn die Verwaltungsbehörden sind vor allem durch hierarchisch strukturierte Zuständigkeiten gekennzeichnet.¹⁹⁶ Der staatliche Verwaltungsaufbau¹⁹⁷ umfasst mehrere Ebenen, an deren Spitze oberste Bundes- und Landesbehörden stehen, etwa die Ministerien. Ihnen hierarchisch untergeordnet sind die sogenannten Verwaltungsoberbehörden, wie das Bundeszentralamt für Steuern¹⁹⁸ oder die Landeskriminalämter¹⁹⁹. Zu den Verwaltungsmittelbehörden

¹⁹³ Vgl. *Dommach, Hermann (1995a)*, S. 7 f.

¹⁹⁴ Vgl. Art. 20 Abs. 3 GG.

¹⁹⁵ Vgl. *Weber, Max (1922)*; vgl. *Mayntz, Renate (1971)*, S. 86.: „Bürokratische Organisationen im Sinne Max Webers zeichnen sich durch eine Regelordnung, durch eine genaue Abgrenzung der Kompetenzen und damit auch durch eine Ordnung jener Beziehungen aus, die einem Mitglied Anordnungsbefugnisse geben bzw. seine Gehorsamspflichten festlegen.“ und S. 88 mit Verweis auf *Max Weber (1947)*, S. 660 ff.: „Max Weber hielt die Bürokratie für ganz besonders zweckmäßig und sah in dieser ihrer Zweckmäßigkeit sogar einen Grund für ihr Entstehen und ihre Verbreitung. Die technische Überlegenheit der Bürokratie über andere Organisationsformen begründet er mit ihrer Präzision, Kontinuität und Einheitlichkeit, damit, dass sie Kosten, Reibung und Energie spart und ein beschleunigtes Reaktionstempo hat.“

¹⁹⁶ Vgl. insbesondere §§ 3 Abs. 4; 7 Abs. 2 und 8 GGO der Bundesministerien.

¹⁹⁷ Der Aufbau der Gemeindeverwaltungen wird hier nicht dargestellt, da die Gemeindeverfassungen als deren wesentliche Rechtsgrundlage wegen der bei den Bundesländern liegenden Gesetzgebungskompetenz sehr unterschiedlich gestaltet sind.

¹⁹⁸ Das Bundeszentralamt für Steuern besteht seit dem 1. Januar 2006. Es ist eine Nachfolgebehörde zum Bundesamt für Finanzen. Die Behörde zählt zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen. Die Aufgaben der Behörde ergeben sich aus § 5 Finanzverwaltungsgesetz.

¹⁹⁹ Ausnahme bildet das Landeskriminalamt des Bundeslandes Brandenburg, das in die Organisationsstruktur des Landespolizeipräsidiums (Fachbereich 3) eingebunden wurde.

zählen beispielsweise die Bundesfinanzdirektionen sowie die Oberfinanzdirektionen der Länder. Auf der untersten Stufe des Verwaltungsaufbaus befinden sich u.a. die Hauptzollämter des Bundes sowie die Finanzämter der Länder, mithin solche Verwaltungsbehörden, die direkt einer Verwaltungsoberbehörde oder einer Verwaltungsmittelbehörde nachgeordnet sind. Nach Artikel 30 GG sind für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich die Bundesländer selbst verantwortlich. So werden Landesgesetze ausschließlich durch die Verwaltungen der Länder ausgeführt. Dies gilt auch für die Ausführung von Bundesgesetzen, entweder nach Artikel 83 GG als sogenannte eigene Angelegenheiten oder nach Artikel 85 GG im Auftrag des Bundes. Für die Gesetze, die der Bund selbst ausführt, besteht eine Bundeseigenverwaltung.²⁰⁰ Regelungen hierzu finden sich in den Artikeln 86 und 87 ff. GG.²⁰¹ Die nachfolgende Ansicht 11 enthält die Rechtsgrundlagen für die Ausführung von Gesetzen durch staatliche Verwaltungen.

Ausführung von Gesetzen		
durch den Bund	durch die Bundesländer	
als eigene Angelegenheiten	als eigene Angelegenheiten	im Auftrag des Bundes
Bundeseigenverwaltung	Landeseigenverwaltung	Bundesauftragsverwaltung
Bundesgesetze nach Artikel 87 ff. GG in Verbindung mit Artikel 86 GG	Landesgesetze	Bundesgesetze nach Artikel 85 GG
	Bundesgesetze nach Artikel 83 und 84 GG	

Ansicht 11: Ausführung von Gesetzen durch staatliche Verwaltungen

Quelle: Eigene Darstellung

Mischverwaltungen, d.h. die Erledigung einer Verwaltungsaufgabe durch verschiedene Verwaltungsbehörden auf Ebene der staatlichen Gebietskörperschaften, wurden durch das Bun-

²⁰⁰ Auf die Unterscheidung zwischen unmittelbarer Bundesverwaltung (Ministerien einschließlich nachgeordneter Behörden, Sondervermögen, Bundesbetriebe) und mittelbarer Bundesverwaltung, den sogenannten bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Bundesagentur für Arbeit), wird nicht eingegangen. Die Ausführungen in dieser Arbeit beziehen sich ausschließlich auf die Kernverwaltungen und Kernaufgaben öffentlicher Haushalte.

²⁰¹ Vgl. Gröpl, Christoph (2008), S. 325.

desverfassungsgericht grundsätzlich untersagt.²⁰² Eine finanzverfassungsrechtliche Ausnahme bildet beispielsweise das in Artikel 108 Absatz 4 GG dargestellte Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden im Bereich der Steuerverwaltung.²⁰³

Die inneren Strukturen der Verwaltungsbehörden bedürfen grundlegender Regelungen. Dabei liefern Organisations- und Geschäftsverteilungspläne sowie Stellenpläne notwendige Informationen über die Aufbauorganisation. Hinsichtlich der behördenspezifischen Ablauforganisationen haben die Verwaltungsverfahrensgesetze²⁰⁴ des Bundes und der Länder sowie die einschlägigen Verwaltungsvorschriften²⁰⁵ besondere Bedeutung.

Alle Verwaltungsbehörden, die Haushaltsmittel bewirtschaften, unterliegen uneingeschränkt den Regelungen des Haushaltsrechts. Dabei ist im gesamten Haushaltsverfahren der Einhaltung des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsatzes²⁰⁶ besondere Bedeutung beizumessen. Hierzu sind geeignete Recheninformationen notwendig, die durch das neue öffentliche Rechnungswesen bereitgestellt werden sollen. Diese Informationen bilden zudem die Grundlage für die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die Rechnungshöfe.

3.4.4 Rechnungshöfe

Die Rechnungshöfe²⁰⁷ haben besondere Bedeutung für die Haushaltswirtschaft. Sie unterstützen die Parlamente und Regierungen im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllungen, indem sie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Gebietskörperschaften nach §§ 88 ff. BHO prüfen. Die Prüfungsergebnisse werden im Rahmen von Prüfungsmitteilungen nach § 96 BHO den zuständigen Stellen mitgeteilt, die sich innerhalb einer vom Rechnungs-

²⁰² Vgl. *Gröpl, Christoph* (2008), S. 323 mit Hinweis auf BVerfGE 63, 1, S. 1 ff. und BVerfG, NVwZ 2008, S. 183 ff.

²⁰³ Regelungen zu Gemeinschaftsaufgaben und zur Verwaltungszusammenarbeit enthält Abschnitt VIIIa, Art. 91a bis 91e GG.

²⁰⁴ Siehe beispielsweise das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749).

²⁰⁵ Zu den Verwaltungsvorschriften zählen beispielsweise Anordnungen, Dienstanweisungen, Erlasse, Richtlinien bzw. Verfügungen; vgl. *Guckelberger, Annette* (2002), S. 61 ff.

²⁰⁶ Vgl. § 7 BHO i.V.m. § 6 HGrG.

²⁰⁷ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Bundesrechnungshof. Für Landesrechnungshöfe finden sich entsprechende Regelungen in den Haushaltsordnungen der jeweiligen Bundesländer.

hof zu bestimmenden Frist äußern können. Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Regierung durch das Parlament wegen der Haushaltsrechnung bedeutsam sein können, sind Gegenstand der Bemerkungen nach § 97 BHO²⁰⁸. Dadurch erlangen die Abgeordneten wichtige Recheninformationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen des Haushaltsverfahrens.²⁰⁹ Aber auch die Regierungen und Verwaltungen profitieren von der Finanzkontrolle der Rechnungshöfe.²¹⁰ Denn die Prüfungsergebnisse nach § 96 BHO enthalten Empfehlungen für Verbesserungen, die *Matthias Mähring* auch als „unselbständige Beratung“²¹¹ der Rechnungshöfe bezeichnet. Unterstützt werden die Rechnungshöfe von nachgeordneten Prüfungsämtern, die zugewiesene Finanzkontrollaufgaben wahrnehmen.²¹²

Neben den regulären Informationspflichten des Rechnungshofs durch die jährlichen Bemerkungen und Prüfungsmitteilungen kann er Parlament und Regierung nach § 99 BHO auch bei Angelegenheiten von besonderer Bedeutung mittels Sonderbericht unterrichten.²¹³ Obwohl es sich bei dieser Regelung de jure nicht um eine generelle Informationspflicht des Rechnungshofs handelt, wird er sich de facto dieser nicht entziehen können. Denn nach Artikel 114 Absatz 2 GG hat er die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen und damit auch Angelegenheiten von besonderer Bedeutung. Diese verfassungsrechtliche Regelung bezieht sich zwar ausschließlich auf den Bundesrechnungshof, sie hat dennoch materielle Bedeutung für die Finanzkontrolle aller Rechnungshöfe.

Der Rechnungshof kann gegenüber Parlament, Regierung und einzelnen Ministern nach § 88 Absatz 2 BHO auch selbständig beratend tätig werden.²¹⁴ Der Vorteil der Beratungstätigkeit gegenüber der Prüfung liegt darin, dass diese bereits vor Durchführung einer Prüfung ein-

²⁰⁸ Entspricht § 46 Absätze 1 und 2 HGrG.

²⁰⁹ Vgl. *Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter* (2010), S. 1.

²¹⁰ Auf die Besonderheiten der überörtlichen Rechnungsprüfung wird in dieser Arbeit nicht eingegangen. Ausführliche Darstellungen hierzu finden sich etwa bei *Eibelschäuser, Manfred/Hilpert, Bernhard* (2010).

²¹¹ *Mähring, Matthias* (2007), S.12 (Hervorhebungen im Original).

²¹² Näheres hierzu regeln die jeweiligen Rechnungshofgesetze; vgl. *Plöger, Hans Hermann* (2006), S. 1 ff.

²¹³ Vgl. *Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter* (2010), S. 8; vgl. auch § 46 Absatz 3 HGrG.

²¹⁴ Zu den Voraussetzungen und dem Verfahren der selbständigen Beratung siehe insbesondere *Mähring, Matthias* (2007), S.14 ff.

setzen kann.²¹⁵ Darauf hatte auch der Haushaltsausschuss des Bundestages im Rahmen der Berichterstattung zur Haushaltsreform hingewiesen.²¹⁶

Eine weitere, für das Haushaltsverfahren bedeutsame Funktion ist die des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Hierzu können die Rechnungshofpräsidenten des Bundes und der Länder durch die jeweiligen Regierungen bestellt werden. Derzeit sind der Präsident des Bundesrechnungshofs und der Präsident des Hessischen Rechnungshofs zu Beauftragten für Wirtschaftlichkeit bestellt.²¹⁷ Zu ihren Tätigkeiten zählen vor allem die Beratung des Parlaments, der Regierung und der Minister hinsichtlich der wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben.²¹⁸ Darüber hinaus obliegt den Landesrechnungshöfen in einigen Bundesländern die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften. Hierzu bedarf es gesetzlicher Regelungen auf Landesebene.²¹⁹

Die Organisationsstrukturen der Rechnungshöfe basieren auf den Regelungen der jeweiligen Rechnungshofgesetze.²²⁰ Als unabhängige Organe der Finanzkontrolle sind sie vor allem durch Senats- und Kollegialstrukturen mit Prüfungsabteilungen und Prüfungsgebieten bzw. Referaten gekennzeichnet.²²¹ Die Senate und/oder Kollegien setzen sich aus Mitgliedern des Rechnungshofs zusammen, die richterliche Unabhängigkeit besitzen. Die Mitglieder sind in ihrer Senats- und/oder Kollegialfunktion zusammen das oberste Entscheidungsgremium über die Bemerkungen nach § 97 BHO.²²² Zusammengefasst werden diese Organisationseinheiten auch als „Hof“ bezeichnet. Davon abzugrenzen sind diejenigen Organisationseinheiten der Rechnungshöfe, die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, die sogenannten Präsidialbereiche.

²¹⁵ Vgl. *Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter (2010)*, S. 8.

²¹⁶ Vgl. *Mähring, Matthias (2007)*, S.16 (Hervorhebungen im Original).

²¹⁷ Vgl. die Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) vom 26. August 1986, BAnz. Nr. 163, S. 12485; vgl. die Richtlinien für die Tätigkeit des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) vom 23. August 2004, StAnz. 39/2004, S. 3086.

²¹⁸ Vgl. *Engels, Dieter (2005)*, S. 5

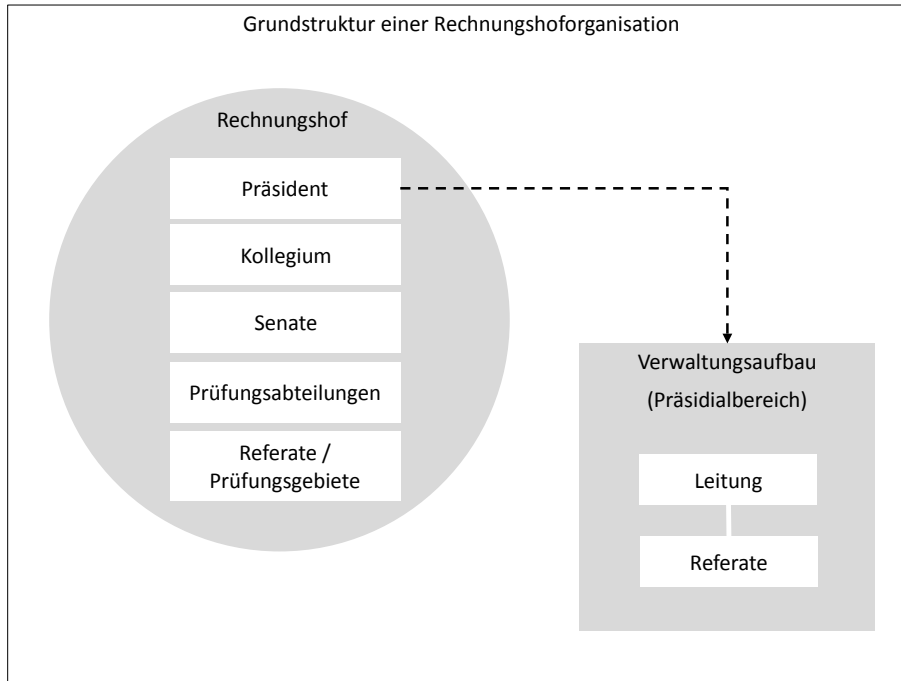
²¹⁹ Zu Inhalt und Umfang der überörtlichen Rechnungsprüfung vgl. insbesondere *Stöhr, Andreas (2010)*, S. 361-366.

²²⁰ Vgl. stellvertretend für alle Rechnungshöfe beispielhaft das Gesetz über den Bundesrechnungshof (BRHG) vom 11.7.1985, BGBl. I, S. 1445.

²²¹ Vgl. § 1 Satz 1 BRHG. Vergleichbare Regelungen finden sich in den Rechnungshofgesetzen der Landesrechnungshöfe.

²²² Vgl. *Eibelshäuser, Manfred (2004)*, S. 133.

Sie unterstehen dem jeweiligen Rechnungshofpräsidenten²²³ und sind im Gegensatz zum Hof hierarchisch strukturiert.²²⁴ Die nachfolgende Ansicht 12 verdeutlicht die Grundstruktur einer Rechnungshoforganisation.



Ansicht 12: Grundstruktur einer Rechnungshoforganisation

Quelle: Eigene Darstellung

3.4.5 Gerichte

Auch die Gerichte sind bedeutend für die Gewährleistung eines demokratischen sozialen Rechtsstaates, denn ihre Rechtsprechung garantiert Rechtssicherheit.²²⁵ Die Rechtsprechung²²⁶ ist Bestandteil der Rechtspflege²²⁷, die durch Gerichtsbarkeiten ausgeübt wird. Sie ist der judikativen Staatsgewalt zuzuordnen, die den Richtern nach Artikel 92 GG als sogenannte „Or-

²²³ Hinsichtlich der Vertretung des Rechnungshofpräsidenten siehe die jeweiligen Regelungen der Rechnungshofgesetze.

²²⁴ Vgl. § 6 Absatz 1 Satz 2 BRHG. Vergleichbare Regelungen enthalten auch die Rechnungshofgesetze der Landesrechnungshöfe.

²²⁵ Art. 20 GG i.V.m. Art. 28 Absatz 1 Satz 1 GG beschreiben das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit des Bundes und der Bundesländer; vgl. *Creifelds, Carl* (1978), S. 924.

²²⁶ Vgl. Art. 92 ff. GG. Danach wird die Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht, den in Art. 95 Absatz 1 GG genannten Bundesgerichten und den Gerichten der Bundesländer ausgeübt.

²²⁷ Zum Begriff der Rechtspflege vergleiche insbesondere *Stern, Klaus* (1980), S. 900 ff.

ganverwalter“ anvertraut ist.²²⁸ Neben der Verfassungsgerichtsbarkeit bestehen in Deutschland die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Arbeitsgerichtsbarkeit, die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Sozialgerichtsbarkeit und die Finanzgerichtsbarkeit. In der nachfolgenden Ansicht 13 finden sich die Organisationsstrukturen der Gerichtsbarkeiten, die jeweils durch gesonderte Gesetze geregelt sind.²²⁹

Gerichtsbarkeiten	Bund	Länder	Rechtsgrundlage
Verfassungsgerichtsbarkeit	Bundesverfassungsgericht	Landesverfassungsgerichte	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
			Verfassungsgerichtsgesetze der Länder
Ordentliche Gerichtsbarkeit	Bundesgerichtshof	Oberlandesgericht Landgerichte Amtsgerichte	Gerichtsverfassungsgesetz
Arbeitsgerichtsbarkeit	Bundesarbeitsgericht	Landesarbeitsgerichte Arbeitsgerichte	Arbeitsgerichtsgesetz
Verwaltungsgerichtsbarkeit	Bundesverwaltungsgericht	Oberverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtshof) Verwaltungsgerichte	Verwaltungsgerichtsordnung
Sozialgerichtsbarkeit	Bundessozialgericht	Landessozialgerichte Sozialgerichte	Sozialgerichtsgesetz
Finanzgerichtsbarkeit	Bundesfinanzhof	Finanzgerichte	Finanzgerichtsordnung

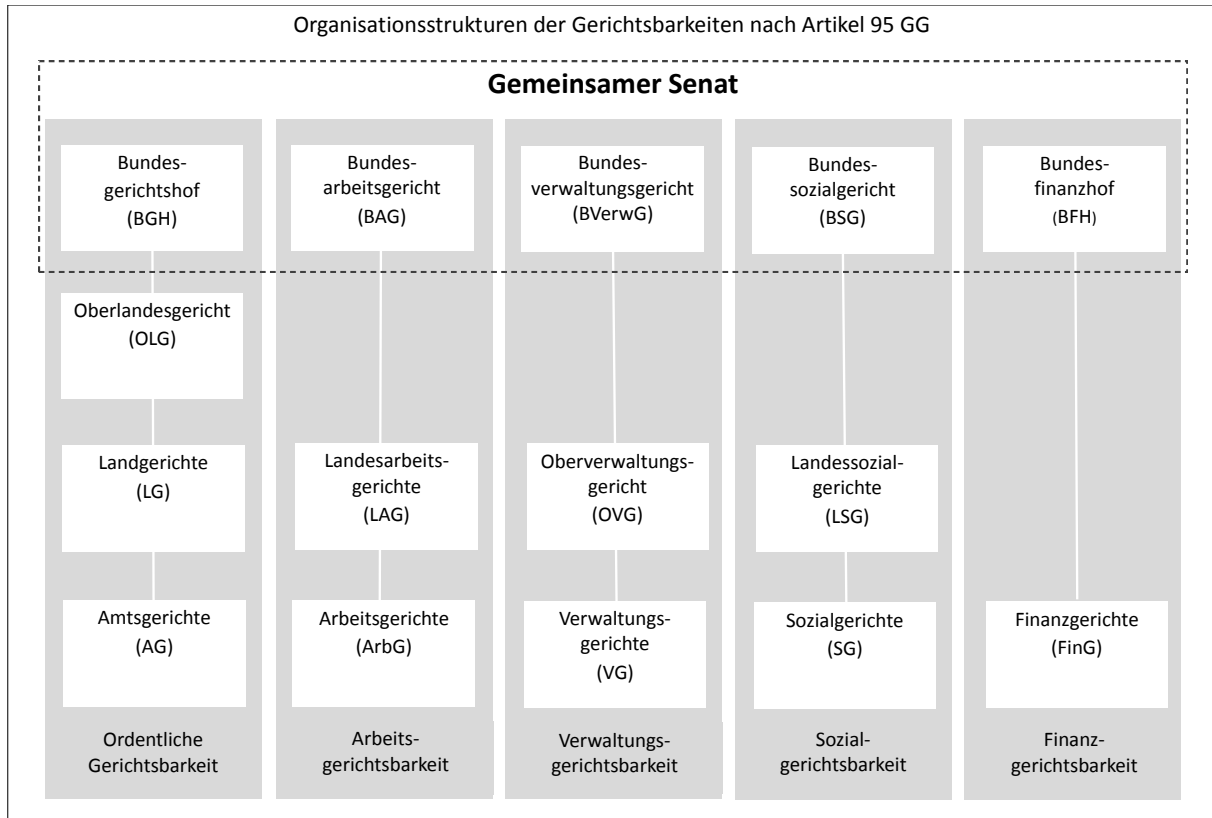
Ansicht 13: Organisatorische Rechtsgrundlagen der Gerichtsbarkeiten

Quelle: Eigene Darstellung

²²⁸ Vgl. Gröpl, Christoph (2008), S. 342.

²²⁹ Vgl. Art. 95 Absatz 1 GG.

Um die Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Bundesgerichte sicherzustellen, haben diese einen gemeinsamen Senat zu bilden, wie die nachfolgende Ansicht 14 zeigt.²³⁰



Ansicht 14: Organisationsstrukturen der Gerichtsbarkeiten nach Artikel 95 GG

Quelle: Eigene Darstellung

An der Spitze der obersten Gerichtsbarkeiten stehen die Präsidenten. Sie üben als Dienstvorsetzte der Richter und Bediensteten die Dienstaufsicht aus. In ihrer Funktion als Richter führen sie den Vorsitz in einem Fachsenat. Kraft Gesetz sind die Präsidenten der obersten Gerichtsbarkeiten zudem Vorsitzende der Großen Senate.²³¹ In Ansicht 15 auf der nachfolgenden Seite finden sich die jeweiligen Rechtsgrundlagen.

²³⁰ Vgl. Art. 95 Absatz 3 GG i.V.m. § 1 des Gesetzes zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes (RsprEinhG vom 19. Juni 1968, BGBl. I S. 661).

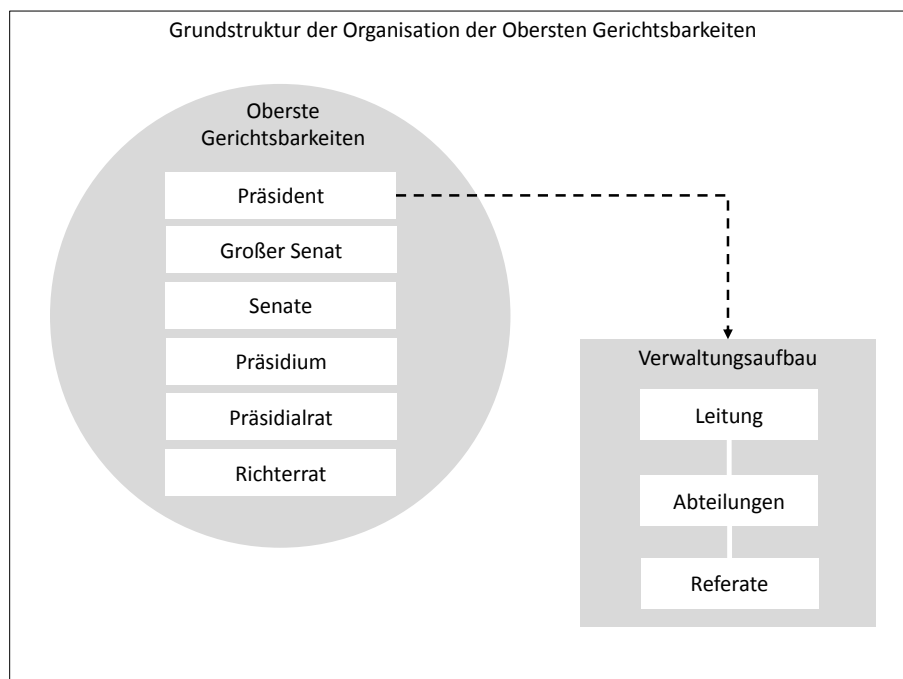
²³¹ Der Bundesgerichtshof verfügt über zwei Große Senate und einen Vereinigten Großen Senat.

Oberstes Bundesgericht	Rechtsgrundlagen
Bundesgerichtshof	Nach § 132 GVG ein Großer Senat für Zivilsachen
	Nach § 132 GVG ein Großer Senat für Strafsachen
Bundesverwaltungsgericht	Großer Senat nach § 11 VwGO
Bundessozialgericht	Großer Senat nach § 41 SGG
Bundesarbeitsgericht	Großer Senat nach § 45 ArbGG
Bundesfinanzhof	Großer Senat nach § 11 FGO

Ansicht 15: Große Senate der obersten Bundesgerichte und deren Rechtsgrundlagen

Quelle: Eigene Darstellung

Die Organisationsstrukturen der obersten Gerichtsbarkeiten sind miteinander vergleichbar. Sie setzen sich im Wesentlichen aus den in der nachfolgenden Ansicht 16 dargestellten Organisationsbereichen zusammen.



Ansicht 16: Grundstruktur der Organisation der Obersten Gerichtsbarkeiten

Quelle: Eigene Darstellung

Das Präsidium²³², der Präsidialrat²³³ und der Richterrat²³⁴ sind für interne Organisationsangelegenheiten der Gerichtsbarkeiten zuständig. Die Rechtsprechung obliegt dagegen den Senaten. Diese setzen sich aus Richtern zusammen, die nach Artikel 97 Absatz 1 GG im Rahmen ihrer Rechtsprechungskompetenzen unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind. Ihre Rechtstellung nach Artikel 98 GG ergibt sich aus dem Regelwerk des Deutschen Richtergesetzes (DRiG)²³⁵.

Unterstützt werden die Richter bei der Durchführung ihrer Rechtsprechungsaufgaben durch die Gerichtsverwaltungen, die für die Bereitstellung aller hierfür notwendigen Mittel verantwortlich sind.²³⁶ Die Bewirtschaftung dieser Haushaltsmittel richtet sich nach den Vorschriften des Haushaltsrechts, wobei *Christoph Gröpl* betont, dass die „Adressaten haushaltsrechtlicher Bestimmungen (...) bei der Aufstellung und beim Vollzug des Haushaltsplans nur die Gerichtsverwaltungen sein“²³⁷ können. Die „Funktion der Rechtsprechung i.e.S. ist mit Aufgaben der Zuteilung, Bewirtschaftung und Abrechnung von Haushaltsmitteln hingegen nicht befasst.“²³⁸

Jedoch werden durch Gerichtsverfahren öffentliche Ressourcen gebunden, deren Finanzierung nur zum Teil durch Gerichtskosten gedeckt ist. Die Ermittlung der Höhe der Gerichtskosten ergibt sich mit Ausnahme von Verfassungsgerichtsverfahren²³⁹ aus dem Gerichtskostengesetz.²⁴⁰ Dort werden Auslagen und Gebühren als Kosten bezeichnet, wobei sich die Gebühren im Gegensatz zu den Auslagen in der Regel an der Höhe des Streitwertes bemessen.²⁴¹

²³² Vgl. § 21a Absatz 1 GVG. Präsidien sind unabhängige gerichtliche Selbstverwaltungsorgane, die der in Art. 97 GG kodifizierten richterlichen Unabhängigkeit Rechnung tragen.

²³³ Vgl. § 54 DRiG. Danach sind Präsidialräte für oberste Gerichtshöfe des Bundes zu errichten.

²³⁴ Der Richterrat ist die Personalvertretung der Richter, der nach § 50 DRiG ausschließlich aus Richtern besteht. Die Aufgaben des Richterrates ergeben sich aus § 53 DRiG. Danach dürfen Präsidenten und Vizepräsidenten von Gerichten dem Richterrat nicht angehören.

²³⁵ Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 06. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2515, 2524 f.).

²³⁶ Vgl. *Stern, Klaus* (1980), S. 901 f.

²³⁷ *Gröpl, Christoph* (2001), S. 52.

²³⁸ *Gröpl, Christoph* (2001), S. 52.

²³⁹ Nach § 34 Absatz 1 BVerfGG sind die Verfahren des Bundesverfassungsgerichts kostenfrei. Vergleichbare Regelungen gelten auch für die Verfassungsgerichtsbarkeiten der Bundesländer.

²⁴⁰ Gerichtskostengesetz vom 5. Mai 2004, BGBl. I S. 718, zuletzt geändert durch Art. 8 Nr. 1 des Gesetzes vom 25. April 2013, BGBl. I S. 935.

²⁴¹ Vgl. § 1 Absatz 1 sowie §§ 3, 17 und 21 GKG.

Zum Schutze der Rechtsstaatlichkeit²⁴² dürfen Gerichtsverfahren nicht von der Sicherstellung oder Zahlung der Kosten abhängen.²⁴³ Jedoch ist die Höhe der Gerichtskosten für die Ermittlung der Haushaltsansätze der Gerichtsbarkeiten erforderlich. Sie bilden zudem einen Teil der Gesamtkosten öffentlicher Haushaltswirtschaften ab, deren Finanzierung sich auf das verfassungsrechtlich manifestierte Neuverschuldungsverbot auswirkt.²⁴⁴ Insofern hat die Aussagekraft dieser Rechendaten besondere Bedeutung für das Haushaltsverfahren und deren Beteiligten.

Rechtskontrolle und nicht Finanzkontrolle ist die Aufgabe der Rechtsprechung. Dabei kann durchaus das Haushaltsverfahren auch Gegenstand der Rechtskontrolle sein, etwa bei gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Verfassungsorganen mit Auswirkungen auf das parlamentarische Budgetrecht. Dem vorzubeugen ist unter anderem Aufgabe der Haushaltsgrundsätze, deren Bedeutung für das Haushaltsverfahren u.a. im nächsten Abschnitt beschrieben wird.

²⁴² Vgl. Art. 20 und 28 Absatz 1 GG.

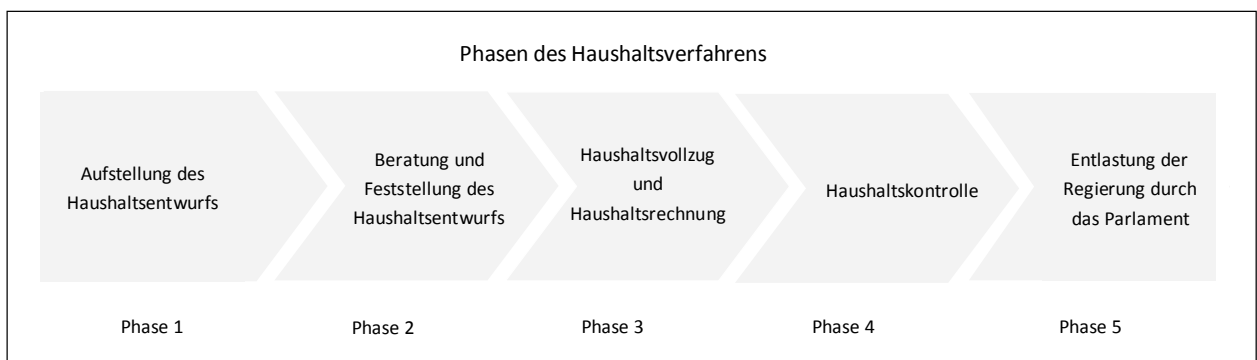
²⁴³ Siehe § 10 GKG zum Beispiel im Kontext zur sogenannten Prozesskostenhilfe nach §§ 114 ff. ZPO.

²⁴⁴ Zum Grundsatz der Kreditbegrenzung staatlicher Haushalte siehe insbesondere *Rossi, Matthias (2011)*, S. 216 ff.

3.5 Haushaltsverfahren

3.5.1 Begriff des Haushaltsverfahrens

Der Begriff „Haushaltsverfahren“ ist gesetzlich nicht definiert. In der Literatur werden als Synonyma häufig auch die Begriffe „Budgetkreislauf“, „Budgetzyklus“ oder „Haushaltskreislauf“ verwendet.²⁴⁵ Damit soll der Gesamtprozess des Haushaltsverfahrens zum Ausdruck kommen, der sich ableitend aus den haushaltsrechtlichen Normen in einzelne Phasen gliedert.²⁴⁶



Ansicht 17: Phasen des Haushaltsverfahrens

Quelle: Eigene Darstellung

Erfahrungsgemäß erstreckt sich ein Haushaltsverfahren für ein Haushaltsjahr²⁴⁷ über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren.²⁴⁸ Die Aufstellung des Haushaltsentwurfs in Phase 1 und die Beratung und Feststellung des Haushaltsentwurfs in Phase 2 liegen zeitlich vor dem Haushaltsvollzug in Phase 3.²⁴⁹ Die Haushaltskontrolle in Phase 4 unterliegt hingegen grundsätzlich keiner zeitlichen Bindung. Voraussetzung für die Entlastung der Regierung durch das Parlament in Phase 5 sind die Haushaltsrechnung und die Bemerkungen des Rechnungshofs

²⁴⁵ Vgl. *Andel, Norbert (1998)*, S. 71 ff.; vgl. *Stern, Klaus (1980)*, S. 1210 (m.w.N.); vgl. *Gröpl, Christoph (2001)*, S. 112 m.w.N.; vgl. *Engels, Dieter (2008)*, S. 23 ff.

²⁴⁶ Vgl. *Stern, Klaus (1980)*, S. 1210.

²⁴⁷ Davon ausgenommen sind Doppelhaushalte, deren Geltungsdauern in §§ 1 und 12 BHO bzw. in den §§ 2 und/oder 12 der Haushaltsordnungen der Länder geregelt sind.

²⁴⁸ Vgl. *Engels, Dieter (2008)*, S. 26; vgl. *Stern, Klaus (1980)*, S. 1210.

²⁴⁹ Ausnahmen hierzu bestehen im Rahmen der sogenannten vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung. Beispielsweise findet sich die Ermächtigung für den Bundeshaushalt in Art. 111 GG. Vergleichbare Regelungen enthalten auch die jeweiligen Verfassungen der Bundesländer.

nach § 97 BHO. Diese liegen meist zwei Jahre nach dem Jahre, für das Entlastung erteilt werden soll, vor, also im dritten Jahr nach Beginn des Haushaltsverfahrens.²⁵⁰

In allen Phasen des Haushaltsverfahrens sind die Haushaltsgrundsätze zu beachten, deren Hauptfunktionen *Dieter Engels* in der Sicherstellung des parlamentarischen Budgetrechts sowie in der Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes sieht. Sie sind nach *Christoph Gröpl* zudem notwendig, um einer schleichenden Aushöhlung der demokratischen „Bestimmungsmacht der Volksvertretung“²⁵¹ wirksam vorzubeugen. Die Beschreibungen der Haushaltsgrundsätze basieren auf der aktuellen haushaltsrechtlichen Kommentierung und beziehen sich vornehmlich auf rein zahlungsorientierte Haushaltswirtschaften, die auf der Ebene der staatlichen Gebietskörperschaften (noch) die Mehrheit darstellen.²⁵²

3.5.2 Parlamentarisches Budgetrecht

Das parlamentarische Budgetrecht, das *Walter Schick* als „demokratische Errungenschaft“²⁵³ bezeichnet, ist in Artikel 110 Absatz 2 Satz 1 GG und in § 1 Satz 1 BHO für den Bundesgesetzgeber kodifiziert, wonach der Haushaltsplan durch Haushaltsgesetz festgestellt wird.²⁵⁴ So ist sichergestellt, dass nur das Parlament als Vertretungsorgan des Volkes über die Verwendung der Staatseinnahmen entscheiden kann.²⁵⁵ Die Ermächtigung der Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen, setzt nach § 3 Absatz 1 BHO einen Haushaltsplan voraus. Auf diesem basiert die rechtliche Legitimation zur öffentlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung nach § 2 Satz 2 BHO.²⁵⁶ Das Parlament hat „das letzte Wort über die öffentliche Ausgabenbewirtschaftung“ und „kontrolliert (...) damit (...) die gesamte Verwaltungstätigkeit“.²⁵⁷ Zur effektiven Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts sind geeignete Re-

²⁵⁰ Vgl. *Nawrath, Axel* (1998), S. 3.

²⁵¹ *Gröpl, Christoph* (2008), S. 183.

²⁵² Zum Stand der aktuellen Umsetzung des neuen öffentlichen Rechnungswesens siehe Abschnitt 4.5 in dieser Arbeit.

²⁵³ *Schick, Walter* (1967), S. 273.

²⁵⁴ Sinngleiche Regelungen finden sich in den jeweiligen Landesverfassungen sowie in den Landeshaushaltsordnungen. Siehe hierzu beispielsweise Art. 139 „Haushaltsgesetz und Haushaltsplan“ der Verfassung des Landes Hessen sowie § 1 LHO Hessen „Feststellung des Haushaltsplans“.

²⁵⁵ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2008), S. 182.

²⁵⁶ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2001), S. 71.

²⁵⁷ *Gröpl, Christoph* (2001), S. 72 m.w.N. (beide Zitate).

cheninformationen unter Beachtung der folgenden neun Haushaltsgrundsätze Voraussetzung.²⁵⁸

Haushaltsgrundsatz	Inhalt
Einheit und Vollständigkeit	<p>Der (eine und einzige) Haushaltsplan hat alle Einnahmen und Ausgaben zu enthalten. „Schattenhaushalte“ oder „schwarze Kassen“ sind verboten. Sie würden sonst Recheninformationen dem Parlament vorenthalten.</p> <p>Sonderfälle bilden die Bundesbetriebe nach § 26 BHO und das Sondervermögen. Bei diesen brauchen nur die Ablieferungen und Zuführungen in die jeweiligen Haushaltspläne eingestellt werden (Artikel 110 Abs. 1 Halbsatz 2 GG).</p>
Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit	<p>Haushaltswahrheit (Genauigkeit) erfordert, dass alle Einnahmen und Ausgaben realitätsgerecht geschätzt werden und keine Sachverhalte oder Beträge vorgetäuscht oder verschleiert werden.</p> <p>Haushaltsklarheit erfordert eine durchgängige Haushaltssystematik, beispielsweise anhand eines Gruppierungs- und Funktionsplans oder anhand eines Verwaltungskontenrahmens bzw. Produktrahmens.</p>
Haushaltsausgleich	<p>Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. Das Erfordernis des Haushaltsausgleichs folgt aus der Bedarfsdeckungsfunktion des Haushaltsplans. Denn dort wird der Finanzbedarf zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben abgebildet.</p>
Bruttoveranschlagung	<p>Einnahmen und Ausgaben dürfen nicht saldiert werden. Eine Saldierung würde die parlamentarische Kontrolle erschweren und die Transparenz des Haushaltsplans beeinträchtigen.</p> <p>Ausnahmen sind unmittelbar durch Gesetz (§ 15 Abs. 1 S. 2 BHO) für die Nettoveranschlagung von Krediten, die sogenannte Nettokreditaufnahme, zugelassen. Aber auch durch Haushaltsgesetz bzw. durch Haushaltsvermerk (§ 15 Abs. 1 S. 3 BHO) können Ausnahmen von der Bruttoveranschlagung zugelassen werden.</p>
Öffentlichkeit	<p>Der Bundeshaushaltsentwurf wird als Drucksache im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.</p> <p>Die parlamentarischen Debatten zum Haushaltsentwurf sind öffentlich, mit Ausnahme der Beratungen des Haushaltsausschusses und sonstiger Teile des Haushaltsplans, die der Geheimhaltung unterliegen.</p>

²⁵⁸ Vgl. Engels, Dieter (2008), S. 13; zu den Rechtsgrundlagen der Haushaltsgrundsätze siehe insbesondere Gröpl, Christoph (2011), S. 16 f.

Haushaltsgrundsatz	Inhalt
Vorherigkeit	<p>Die Feststellung des Haushaltsplans hat grundsätzlich vor Beginn des Rechnungsjahres zu erfolgen. Dies unterstützt die Mitsteuerung des Haushaltsentwurfs und die begleitende Kontrolle durch das Parlament.</p> <p>Die vorläufige Haushaltsführung (Artikel 111 GG „Nothaushaltsrecht“) bildet die Ausnahme vom Grundsatz der Vorherigkeit.</p>
Jährlichkeit und zeitliche Bindung	<p>Für jedes Haushaltsjahr ist ein Haushaltsplan per Gesetz festzustellen. Dadurch wird der Haushaltssteuerung und Haushaltskontrolle des Parlaments bei sogenannten Doppelhaushalten besser entsprochen.</p> <p>Davon ausgenommen sind die sogenannten übertragbaren Ausgaben kraft ständigen Gesetzes (§ 19 Abs. 1 S. 1 BHO), kraft Haushaltsgesetzes oder durch Haushaltsvermerk (§ 19 Abs. 1 S. 2 BHO).</p>
Einzelveranschlagung und sachliche Bindung	<p>Alle Einnahmen sind nach dem Entstehungsgrund und alle Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen sind nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Dadurch wird dem Parlament eine detaillierte Haushaltssteuerung ermöglicht. Die Zweckbindung (sachliche Bindung) ist notwendig für die Kontrolle der Haushaltswirtschaft.</p> <p>Ausnahmen vom Grundsatz stellen die Regelungen zur einseitigen und/oder gegenseitigen Deckungsfähigkeit dar, deren Anwendung durch ständiges Gesetz (BHO) oder durch Vermerk im Haushaltsplan bzw. durch Haushaltsgesetz geregelt wird.</p>
Bepackungsverbot	<p>Das Haushaltsgesetz darf nur Vorschriften zu Einnahmen und Ausgaben des Bundes enthalten (sachliches Bepackungsverbot). Die Vorschriften dürfen sich nur auf den Zeitraum der Gültigkeit des Haushaltsgesetzes (zeitliches Bepackungsverbot) beziehen.</p> <p>Ausnahmen sind nach Artikel 110 Abs. 4 S. 2 GG zulässig.</p>

Ansicht 18: Haushaltsgrundsätze zur Unterstützung des parlamentarischen Budgetrechts

Quelle: Eigene Darstellung

3.5.3 Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit

Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz leitet sich im Haushaltsverfassungsrecht aus dem Prüfungs- bzw. Kontrollauftrag des Bundesrechnungshofs gemäß Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG ab und findet sich im staatlichen Haushaltsrecht in § 6 HGrG sowie in § 7 BHO²⁵⁹ wieder.²⁶⁰ Da-

²⁵⁹ Sinngleiche Regelungen finden sich in den Haushaltsordnungen der Bundesländer.

nach sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, sowie angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Hierbei stellt sich die Frage, wie die unbestimmten Rechtsbegriffe „Wirtschaftlichkeit“ und „Sparsamkeit“ im Rahmen der öffentlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung auszulegen sind.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot prägt das gesamte Haushaltsverfahren und fordert von allen Beteiligten, die bestmögliche Nutzung öffentlicher Ressourcen sicherzustellen.²⁶¹ Unter dem Begriff „Wirtschaften“ ist das an einer optimalen Bedürfnisbefriedigung ausgerichtete Handeln von Personen zu verstehen, das aus der Differenz von unbegrenzten Bedürfnissen und begrenzt vorhandenen Gütern resultiert. Als Zweck-Mittel-Relation verstanden hat es zwei Ausprägungen, das Maximalprinzip und das Minimalprinzip.

Das Maximalprinzip beschreibt den Zusammenhang zwischen zur Verfügung stehenden (Haushalts-)Mitteln und bestmöglicher Zielerreichung.²⁶² Im Gegensatz dazu untersucht das Minimalprinzip, wie ein bestimmtes Ergebnis mit geringstmöglichem Mitteleinsatz erreicht werden kann. Das Minimalprinzip wird auch als Sparsamkeitsprinzip bezeichnet.²⁶³ Insofern ist die Pflicht zum sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln. Durch den Grundsatz der Notwendigkeit wird die Bedeutung des Sparsamkeitsprinzips im Rahmen der öffentlichen Leistungserstellung weiter gestärkt.²⁶⁴

Wirtschaftliches Handeln setzt zum Zwecke einer zielorientierten wirksamen Leistungserstellung einen planvollen aber nicht „geizigen“ Umgang mit Haushaltsmitteln voraus, anderenfalls läuft man Gefahr entweder effizient das Ziel zu verfehlen oder ineffizient Ziele zu erreichen.²⁶⁵ Ansicht 19 auf der nachfolgenden Seite zeigt vereinfachend den gesamten Planungs-, Steuerungs- und Kontrollprozess öffentlicher Leistungserstellung.

²⁶⁰ Die nachfolgenden Ausführungen werden am Beispiel des Bundeshaushaltes dargestellt. Besonderheiten der Bundesländer werden bei Bedarf berücksichtigt.

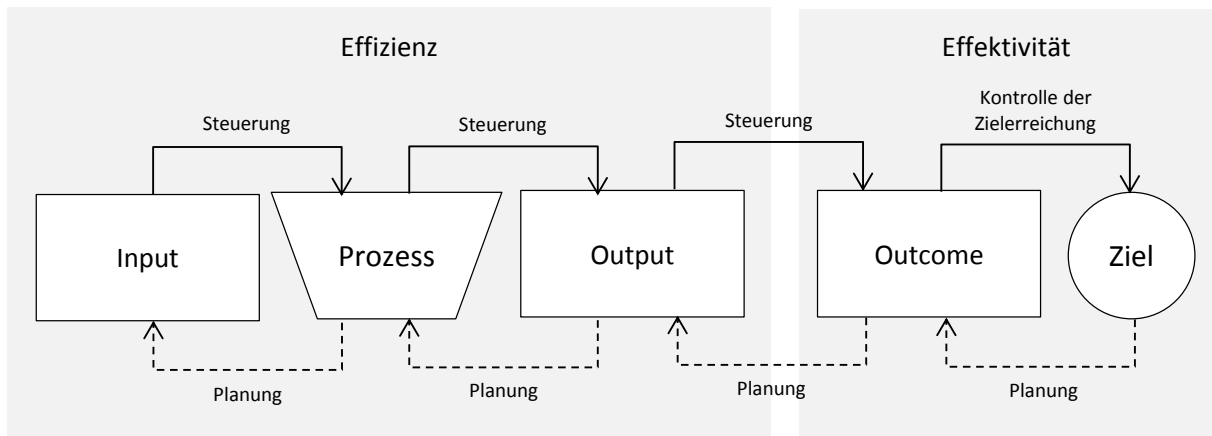
²⁶¹ Vgl. Eibelshäuser, Manfred/Nowak, Karsten (2007a), S. 5.

²⁶² Vgl. Eibelshäuser, Manfred/Nowak, Karsten (2007b), S. 4.

²⁶³ Vgl. Eibelshäuser, Manfred/Nowak, Karsten (2007b), S. 4.

²⁶⁴ Vgl. § 6 BHO.

²⁶⁵ Vgl. Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2003), S. 67.

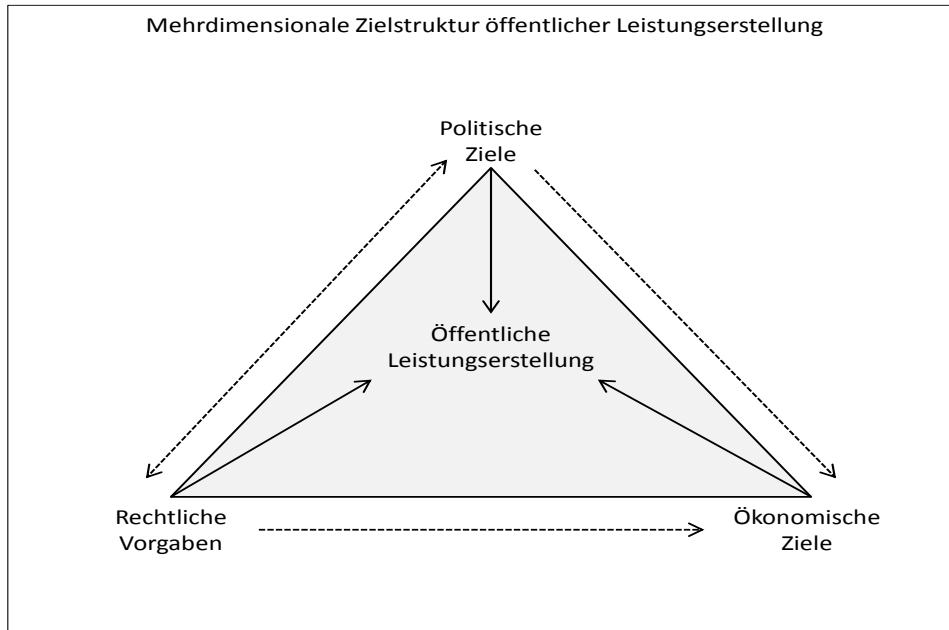


Ansicht 19: Planungs- und Steuerungsprozess öffentlicher Leistungserstellung

Quelle: Eigene Darstellung

Eine aufgabenorientierte öffentliche Leistungserstellung ist unter Berücksichtigung normativer und sozio-politischer Umweltbedingungen wirtschaftlich, wenn der Prozess der Leistungserstellung effizient und die aus dem Leistungsergebnis (Output) resultierenden Wirkungen (Outcome) effektiv sind. Mit Effizienz wird ein möglichst günstiges Verhältnis von Output (Leistungsergebnis) zu Input (Ressourceneinsatz) beschrieben, während mit Effektivität die Wirkungen des Leistungsergebnisses im Hinblick auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben erörtert wird.

Im Gegensatz zu formalzielorientierten privaten Erwerbswirtschaften unterliegen öffentliche Haushalte als sachzielorientierte Bedarfswirtschaften einer mehrdimensionalen Zielstruktur, wie die nachfolgende Ansicht 20 zeigt. Die öffentliche Leistungserstellung wird entscheidend durch politische Ziele und rechtliche Vorgaben bestimmt, die das ökonomische Ziel der Optimierung des Leistungserstellungsprozesses einschränken. Insofern ist eine Zielpriorisierung notwendige Voraussetzung für eine bestmögliche Steuerung des damit verbundenen Ressourceneinsatzes. Die hierfür notwendigen Informationen sollten durch das neue öffentliche Rechnungswesen bereitgestellt werden.



Ansicht 20: Mehrdimensionale Zielstruktur öffentlicher Leistungserstellung

Quelle: Eigene Darstellung

Zur Unterstützung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit sind im Rahmen des Haushaltsverfahrens nach *Dieter Engels* die beiden in Ansicht 21 dargestellten Haushaltsgrundsätze zu beachten.²⁶⁶

Haushaltsgrundsatz	Inhalt
Fälligkeitsprinzip	Es sind im Rahmen der Haushaltsaufstellung nur die zu erwartenden Einnahmen sowie die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und die benötigten Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan einzustellen. Dadurch soll einem unwirtschaftlichen Ausgabeverhalten von Seiten der Administrative vorgebeugt werden. In § 34 Abs. 2 BHO wird die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Ausgabemittel im Rahmen des Haushaltsvollzugs gefordert.
Gesamtdeckung	Alle Einnahmen dienen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Durch das Verbot der Zweckbindung soll vermieden werden, dass bestimmte Ausgabenzwecke vor anderen präferiert werden. Ausnahmen sind gesetzlich zu regeln und durch Haushaltsvermerk kenntlich zu machen.

Ansicht 21: Haushaltsgrundsätze zur Unterstützung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes

Quelle: Eigene Darstellung

²⁶⁶ Vgl. *Engels, Dieter (2008)*, S. 11 ff.; zu den Rechtsgrundlagen der Haushaltsgrundsätze siehe insbesondere *Gröpl, Christoph (2011)*, S. 16 f.

3.5.4 Phasen des Haushaltsverfahrens²⁶⁷

3.5.4.1 Phase 1 – Aufstellung des Haushaltsentwurfs

Das jährliche Haushaltsverfahren beginnt mit der Aufstellung des Haushaltsentwurfs und besteht aus den Abschnitten Erstellung und Beratung der Voranschläge²⁶⁸ der obersten Behörden sowie aus der Beschlussfassung der Regierung zum Haushaltsentwurf.

Voraussetzung für die Erstellung der Voranschläge ist das Haushaltsaufstellungsschreiben, das rund „13 Monate vor Beginn des Haushaltsjahres“²⁶⁹ durch das Finanzministerium an alle obersten Behörden versendet wird.²⁷⁰ Neben einem Terminplan enthält das Schreiben auch wichtige finanzwirtschaftliche Informationen zum Haushalt, die in den Voranschlägen zu berücksichtigen sind. Die Verantwortung für einen ordnungsgemäß aufgestellten Voranschlag trägt nach § 9 BHO der jeweilige Beauftragte für den Haushalt. Voranschläge sind auf allen Behördenebenen unter Berücksichtigung der Vorgaben des Haushaltsaufstellungsschreibens zu erstellen. Die Vorgaben werden zunächst von der obersten Behördenebene an die nachgeordneten Behördenebenen im Wege des top-down-Verfahrens weitergeleitet. Auf Basis dieser (behördenspezifischen) Informationen erstellen die Behörden ihre Voranschläge, die dann bottom-up bis zur obersten Behördenebene aggregiert werden. Die aggregierten Voranschläge werden dem Finanzministerium nach § 27 Absatz 1 BHO und dem Rechnungshof nach § 27 Absatz 2 Satz 1 BHO zugeleitet, der nach § 27 Absatz 2 Satz 2 BHO zu den Voranschlägen der obersten Behördenebene Stellung nehmen kann. Das Ergebnis seiner Stellungnahme hat der Rechnungshof sowohl dem Finanzministerium wie auch der jeweiligen obersten Behördenebene mitzuteilen.²⁷¹

²⁶⁷ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Bund, entsprechen aber sinngleich auch den Regelungen der Bundesländer.

²⁶⁸ Bei den Voranschlägen handelt es sich um die Entwürfe zu den Einzelplänen der obersten Bundes- bzw. Landesbehörden.

²⁶⁹ Wiesner, Herbert/Leibinger, Bodo/Müller, Reinhard (2004), S. 154 (Hervorhebungen im Original).

²⁷⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2008), S. 11 ff. Hier werden die einzelnen Schritte des Haushaltsverfahrens am Beispiel des Bundes beschrieben.

²⁷¹ Vgl. Wiesner, Herbert/Leibinger, Bodo/Müller, Reinhard (2004), S. 156.



Ansicht 22: Erstellung der Voranschläge zum Haushaltsentwurf

Quelle: Eigene Darstellung

Der zweite Abschnitt der Aufstellung des Haushaltsentwurfs befasst sich mit der Beratung der Voranschläge. Zunächst werden die Haushaltsverhandlungen auf der Arbeitsebene zwischen den Beauftragten des Haushalts der obersten Behördenebene und den Spiegelreferenten²⁷² des Finanzressorts geführt. Gegenstand der Beratungen ist beispielsweise, ob die Voranschläge den politischen Vorgaben und den haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu wirtschaftlichem und sparsamen Handeln entsprechen. Strittige Punkte werden generell auf Abteilungsleiter-ebene verhandelt, es sei denn es handelt sich um solche von grundlegender und finanzieller

²⁷² Im Rahmen des Haushaltsverfahrens haben die Spiegelreferenten beispielsweise die Aufgabe, die Voranschläge der ihnen zugewiesenen Ressorts zur Erstellung des Haushaltsentwurfs zu überprüfen.

Bedeutung. Diese sind Gegenstand der Chefgespräche auf der Ebene der Minister und Staatssekretäre.²⁷³

Führen die Chefgespräche zwischen den Beteiligten zu keiner Einigung, so gilt für oberste Behörden, die unter die Regelung des § 28 Absatz 1 BHO fallen, zunächst der Vorschlag des Finanzministers. Die Fachminister können jedoch die Entscheidung der Regierung nach Artikel 65 Satz 3 GG in Verbindung mit § 28 Absatz 2 BHO einholen. Entscheidet die Regierung mehrheitlich gegen den Vorschlag des Finanzministers, so kann dieser der Entscheidung widersprechen, mit der Folge einer erneuten Abstimmung im Kabinett.²⁷⁴ In diesem (zweiten) Abstimmungsverfahren benötigt der Finanzminister zur Durchsetzung seines Vorschlags lediglich die Unterstützung des Regierungschefs.²⁷⁵

Im Falle von Abweichungen in den Voranschlägen der in § 28 Absatz 3 BHO²⁷⁶ genannten privilegierten obersten Behörden ist der Finanzminister gegenüber der Regierung zur Berichterstattung verpflichtet. Die Abweichungen sind nach § 29 Absatz 3 BHO unverändert dem Entwurf des Haushaltsplans beizufügen. Die Entscheidung über die Voranschläge obliegt dem Parlament.

Im dritten und letzten Abschnitt werden die verhandelten Voranschläge zu einem Gesamthaushaltsplanentwurf zusammengefasst und mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes der Regierung zur Beschlussfassung vorgelegt.²⁷⁷

Die Regierung ist verpflichtet, den Haushaltsentwurf rechtzeitig dem Parlament zuzuleiten.²⁷⁸ Dadurch wird sichergestellt, dass der Haushaltsplan, als rechtlich legitimierte Grundlage der Haushaltsausführung, vor Beginn des entsprechenden Haushaltsjahrs vom Gesetzgeber festgestellt werden kann. Denn die rechtzeitige Bewilligung des Haushaltsplans ist für eine ge-

²⁷³ Vgl. *Dommach, Hermann (2003c)*, S. 3.

²⁷⁴ Näheres regeln die Geschäftsordnungen der Bundes- und Landesregierungen. Beispielsweise finden sich in § 26 GeschO BReg die Regelungen zum Vetorecht des Bundesministers der Finanzen.

²⁷⁵ Vgl. *Dommach, Hermann (2003c)*, S. 4.

²⁷⁶ Zu den Besonderheiten der landesrechtlichen Bestimmungen siehe insbesondere *Dommach, Hermann (2003c)*, S. 5.

²⁷⁷ Vgl. *Dommach, Hermann (1995b)*, S. 2, m.w.N.

²⁷⁸ Vgl. *Dommach, Hermann (2003d)*, S. 1 ff.

ordnete wirtschaftliche Haushaltsführung unerlässlich.²⁷⁹ Sollte dennoch der Haushaltsplan bis zum Beginn des neuen Haushaltsjahres nicht verabschiedet sein, greifen bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes die Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung.²⁸⁰ Dies ist für die kontinuierliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Förderung des Gemeinwohls durch die Exekutive notwendig.

3.5.4.2 Phase 2 – Beratung und Feststellung des Haushaltsentwurfs

3.5.4.2.1 Beratung

Nach Artikel 110 Absatz 2 GG ist der Haushaltsplan des Bundes für ein Rechnungsjahr oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch Haushaltsgesetz festzustellen. Die Feststellungskompetenz per Gesetz obliegt ausschließlich dem Parlament, dem ein diskussionsfähiger Haushaltsplanentwurf, der den Haushaltsgrundsätzen entspricht, von der Regierung vorzulegen ist.²⁸¹ Das Parlament hat den Haushaltsplan zu beraten und ihn nach Maßgabe der jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen ohne Verzögerungen zu verabschieden.²⁸²

Das parlamentarische Beratungs- und Feststellungsverfahren beginnt mit der Einbringung des Haushaltsentwurfs durch die Regierung beim Bundestag und der gleichzeitigen Zuleitung der Entwürfe an den Bundesrat.²⁸³ Dem Haushaltsentwurf ist ein Finanzbericht nach § 31 BHO beizufügen. Dadurch sollen das Informationsbedürfnis des Haushaltsgesetzgebers befriedigt und die Haushaltsberatungen über die künftige Finanzwirtschaft erleichtert werden.²⁸⁴ Die Regierung ist verpflichtet, jedem einzelnen Abgeordneten diejenigen Informationen zum Haushalt zur Verfügung zu stellen, die er im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung benötigt.²⁸⁵ Denn das Budgetrecht und somit die Entscheidung über den Haushaltsplan liegt einzig und al-

²⁷⁹ Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (2008), S. 9.

²⁸⁰ Vgl. Art. 111 GG für die Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung des Bundes. Vergleichbare Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung der Bundesländer finden sich in den jeweiligen Landesverfassungen. Vorläufige Haushaltsführungen sind insbesondere auch bei Minderheitsregierungen typisch.

²⁸¹ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2001), S. 104 und S. 113, m.w.N.

²⁸² Vgl. *Gröpl, Christoph* (2001), S. 104, m.w.N.

²⁸³ Vgl. Art. 110 Abs. 2 GG. Das Haushaltsgesetzgebungsverfahren der Bundesländer entspricht weitgehend dem des Bundes.

²⁸⁴ Vgl. *Dommach, Hermann* (2003b), S. 1.

²⁸⁵ Vgl. *Engels, Dieter* (2008), S. 13.

lein beim Parlament. Das Beratungs- und Feststellungsverfahren besteht aus drei parlamentarischen Beratungen, den sogenannten Lesungen zum Haushaltsentwurf.

In der ersten Lesung werden die Eckdaten zum Haushaltsentwurf der Regierung vom Finanzminister im Plenum öffentlich vorgetragen.²⁸⁶ Die Abgeordneten nehmen ihre parlamentarische Kontrollfunktion wahr, indem sie über die (politischen) Inhalte des Haushaltsentwurfs debattieren. Im Anschluss an die erste Lesung wird der Haushaltsentwurf an den Haushaltsausschuss²⁸⁷ zur Beratung weitergeleitet.²⁸⁸ Der Haushaltsausschuss ist das federführende parlamentarische Gremium zur Beratung des Haushaltsentwurfs. Dort werden für die Einzelpläne der obersten Behörden parlamentarische Berichterstatter benannt, die die Haushaltsansätze überprüfen. Dazu können sie mit verschiedenen am Haushaltsverfahren beteiligten Institutionen zusammenarbeiten.²⁸⁹

Im Anschluss an die Tätigkeiten der parlamentarischen Berichterstatter und des Haushaltsausschusses findet die zweite Lesung statt.²⁹⁰ Sie befasst sich mit der Beratung der Einzelpläne im Parlament. Die Haushaltsansätze der Einzelpläne werden von den jeweiligen parlamentarischen Berichterstattern vorgetragen. Das Parlament debattiert und stimmt sodann über die Einzelpläne ab.

In der dritten Lesung wird über den gesamten Haushaltsentwurf, d.h. aller Einzelpläne zusammen und über das Haushaltsgesetz abgestimmt. Auf Bundesebene wird zusätzlich der Haushaltsbeschluss an den Bundesrat im Zuge des zweiten Durchgangs nach Artikel 77 Absatz 1 Satz 1 GG übersendet und in den dortigen Gremien beraten. Bei Ablehnung kann der Bundesrat die Einberufung des Vermittlungsausschusses verlangen. Das Haushaltsgesetz ist kein zustimmungspflichtiges Gesetz, so dass der Bundesrat lediglich seinen Einspruch nach Artikel 77 GG im Vermittlungsausschuss geltend machen kann. Der Einspruch kann jedoch durch den Bundestag nach Artikel 77 Absatz 4 GG mehrheitlich zurückgewiesen werden.

²⁸⁶ Vgl. *Engels, Dieter* (2008), S. 14 (Fn. 53).

²⁸⁷ In Baden-Württemberg wird der Haushaltsausschuss ebenso wie beim Bundesrat als Finanzausschuss bezeichnet. Im Abgeordnetenhaus von Berlin trägt er die Bezeichnung Hauptausschuss.

²⁸⁸ Vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (2008), S. 19.

²⁸⁹ Vgl. *Wiesner, Herbert/Leibinger, Bodo/Müller, Reinhard* (2004), S. 161.

²⁹⁰ Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen der Stellungnahme des Bundesrates oder der Ablauf der Sechs-Wochen-Frist gemäß Art. 110 Absatz 3 GG.

3.5.4.2.2 Feststellung

Durch das Haushaltsgesetz wird der Haushalt festgestellt.²⁹¹ Er verkörpert „das in Gesetzesform gegossene Regierungsprogramm, das die Regierungspolitik nunmehr fest in Zahlen spiegelt“²⁹². Das Haushaltsgesetz und der Gesamtplan werden im Bundesgesetzblatt verkündet.²⁹³ Erforderliche Ergänzungen zum Haushaltsentwurf sind nach § 32 BHO nur vor Abschluss der Haushaltsberatungen zulässig.²⁹⁴ Nach Feststellung des Haushaltsplans durch Haushaltsgesetz können Änderungen nach § 33 BHO nur im Rahmen eines Nachtragshaushaltsplans vorgenommen werden.²⁹⁵

3.5.4.3 Phase 3 – Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung

3.5.4.3.1 Haushaltsvollzug

Der Haushaltsplan ist der finanzielle Ermächtigungsrahmen für die Exekutive, Haushaltsmittel zur öffentlichen Aufgabenerfüllung zu bewirtschaften. Dabei sind insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit²⁹⁶ sowie der Grundsatz der Notwendigkeit²⁹⁷ zu beachten.

Die Verantwortung einer normenkonformen Haushaltsmittelbewirtschaftung trägt nach § 9 Absatz 2 BHO der Beauftragte für den Haushalt. Seine Kompetenzen sind umfassend und weitreichend. Nach § 9 Absatz 2 Satz 2 BHO ist er bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Dazu zählen alle Vorhaben, die sich finanziell auf den jeweiligen Haushalt auswirken können.²⁹⁸ Er hat bei seiner Aufgabenwahrnehmung stets den finanz- und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen und die Gesamtbelange des Bundeshaushalts zur Geltung zu bringen.²⁹⁹

²⁹¹ Vgl. Heuer, Ernst (1996), S. 6.

²⁹² Engels, Dieter (2008), S. 16.

²⁹³ § 1 BHO in Verbindung mit § 13 Absatz 4 BHO.

²⁹⁴ Vgl. Wiesner, Herbert/Leibinger, Bodo/Müller, Reinhard (2004), S.163 f.

²⁹⁵ Vgl. Wiesner, Herbert/Leibinger, Bodo/Müller, Reinhard (2004), S. 164 f.

²⁹⁶ Vgl. § 6 Absatz 1 HGrG bzw. § 7 Absatz 1 BHO.

²⁹⁷ Vgl. § 5 HGrG bzw. § 6 BHO.

²⁹⁸ Vgl. Schuy, Johannes (2008), S. 116.

²⁹⁹ Vgl. Schuy, Johannes (2008), S. 116.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben verfügt der Beauftragte für den Haushalt über umfassende Informations- und Widerspruchsrechte.³⁰⁰ So sind ihm auf Verlangen sämtliche angeforderten Unterlagen vorzulegen und erbetene Auskünfte zu erteilen.³⁰¹ Der Beauftragte für den Haushalt ist berechtigt, bei der Ausführung des Haushaltsplans oder finanziell bedeutsamer Maßnahmen Veto einzulegen.³⁰² Dies hat zur Folge, dass bei obersten Behörden, beispielsweise bei Bundestag und Landtagen, Ministerien, Rechnungshöfen und Verfassungsgerichten geplante oder bereits begonnene Vorhaben nur auf Weisung der Behördenleitung weitergeführt werden dürfen.³⁰³

Die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel kann per Gesetz oder durch Erlass des Finanzministers unter bestimmten Voraussetzungen erweitert oder eingeschränkt werden. Zu den Erweiterungen zählen nach § 33 Satz 1 BHO die Nachträge zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan. Die Entwürfe zum Nachtragshaushaltsgesetz sind nach § 33 Satz 2 BHO rechtzeitig bis zum Ende des Haushaltsjahres in das parlamentarische Nachtragshaushaltsverfahren einzubringen. Das bedeutet, dass trotz abgekürzter Fristen beim Nachtragshaushaltsverfahren eine Verfahrensdauer von mindestens zwei Monaten einzuplanen ist.³⁰⁴ Anderenfalls verbleibt der Regierung nur die Möglichkeit, die Bewirtschaftung der nachträglich erforderlichen Haushaltsmittel auf ein späteres Haushaltsjahr zu verschieben oder ohne vorherige parlamentarische Beteiligungen die Regelungen des § 37 BHO zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu beanspruchen, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür gegeben sind.³⁰⁵

Zu den einschränkenden Maßnahmen der Haushaltsmittelbewirtschaftung zählen die sogenannten Haushaltssperren, die in unterschiedlichen Arten auftreten können, wie in Ansicht 23 auf der nachfolgenden Seite zusammenfassend dargestellt ist.

³⁰⁰ Das Widerspruchsrecht für den Beauftragten des Haushalts findet sich in Nr. 5.4 VV-BHO. Es ergibt sich nicht direkt aus der BHO oder anderen haushaltsrechtlichen Gesetzen.

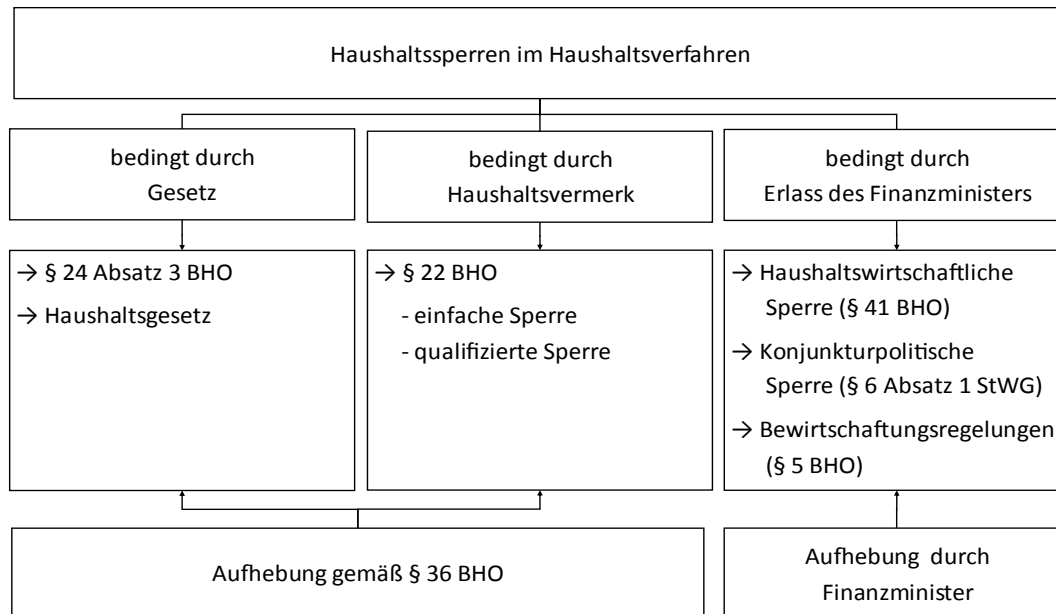
³⁰¹ Vgl. Schuy, Johannes (2008), S. 116.

³⁰² Vgl. Schuy, Johannes (2008), S. 116.

³⁰³ Vgl. Gröpl, Christoph (2011), S. 121.

³⁰⁴ Vgl. Dommach, Hermann (2003f), S. 2.

³⁰⁵ Zur Zulässigkeit von über- und außerplanmäßigen Ausgaben siehe insbesondere Gröpl, Christoph (2011), S. 360 ff.



Ansicht 23: Typisierung von Haushaltssperren

Quelle: Eigene Darstellung

So können beispielsweise finanzielle Einschränkungen im laufenden Haushaltsvollzug aus Maßnahmen resultieren, die der Finanzminister nach § 41 BHO erlassen hat. Aber auch konjunkturpolitische Erfordernisse können Haushaltssperren im Vollzugszeitraum zur Folge haben, wenn beispielsweise ein Fall des § 6 Absatz 1 StWG³⁰⁶ gegeben ist. Weiterhin ist der Finanzminister ermächtigt, gemäß § 5 BHO Verwaltungsvorschriften zur BHO sowie zur vorläufigen und endgültigen Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erlassen, die auch Haushaltssperren beinhalten können. Die Kompetenzen zur Aufhebung dieser Haushaltssperren finden sich in den §§ 5, 41 BHO bzw. § 6 Abs. 1 StWG.³⁰⁷

Haushaltssperren können auch aus gesetzlichen Regelungen folgen oder als Haushaltsvermerk zum Haushaltsplan. Die Kompetenzen zur Aufhebung sind in § 36 BHO geregelt. Sie bedürfen entweder nur der Einwilligung des Finanzministers im Falle der sogenannten einfachen

³⁰⁶ „(1) Bei der Aufstellung des Bundeshaushaltsplans kann im Falle einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung die Bundesregierung das Bundesministerium der Finanzen ermächtigen, zur Erreichung der Ziele des § 1 [StWG] die Verfügung über bestimmte Ausgabetitel, den Beginn von Baumaßnahmen und das Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre von dessen Einwilligung abhängig zu machen. Die Bundesministerien der Finanzen und für Wirtschaft und Technologie schlagen die erforderlichen Maßnahmen vor. Das Bundesministerium der Finanzen hat die dadurch nach Ablauf des Rechnungsjahres freigewordenen Mittel zur zusätzlichen Tilgung von Schulden bei der Deutschen Bundesbank zu verwenden oder der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen.“

³⁰⁷ Vgl. Dommach, Hermann (2003g), S. 1.

Sperren³⁰⁸ und zusätzlich der Einwilligung der Abgeordneten im Falle der sogenannten qualifizierten Sperren³⁰⁹.

3.5.4.3.2 Haushaltsrechnung

Für die Buchführung und Rechnungslegung sind im Rahmen des Haushaltsvollzugs die jeweils gültigen haushaltsrechtlichen Regelungen maßgebend. Hierzu zählen neben den Vorgaben des Haushaltsgesetzes insbesondere auch Abschnitt IV des HGrG sowie die entsprechenden Normen in den jeweiligen Haushaltsordnungen von Bund und Ländern und weitere Regelungen, wie etwa Verordnungen und Erlasse.

Die Buchführungspflicht folgt aus den Regelungen der §§ 33 bis 36 HGrG sowie der §§ 71 bis 76 BHO. Abgeschlossene Bücher sind Voraussetzung für die Rechnungslegung nach § 37 HGrG sowie § 80 BHO. Mit der Neufassung des HGrG sind seit dem Haushaltsjahr 2010 verschiedene Arten von Haushalts- und Rechnungssystemen staatlicher Gebietskörperschaften möglich, die sich hinsichtlich ihres Umfangs und Inhalts und damit auch ihrer Recheninformationen voneinander unterscheiden.³¹⁰ Es handelt sich dabei um Haushaltswirtschaften, die entweder auf Basis kameraler oder doppischer Rechendaten sowie anhand von Kosten- und Leistungsdaten Rechnung legen. Die jeweilige Ausgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens hat zudem entscheidenden Einfluss auf die parlamentarische Kontrolle und die Finanzkontrolle der Rechnungshöfe.

3.5.4.4 Phase 4 – Haushaltskontrolle

Die Kontrolle des Haushaltsvollzugs ist grundlegender Bestandteil des parlamentarischen Budgetrechts und Voraussetzung für die Entlastung der Regierung. Die Rechtsgrundlagen hierzu finden sich in Artikel 114 Absatz 1 GG in Verbindung mit § 114 BHO sowie in den sinngleichen länderspezifischen Regelungen.

³⁰⁸ § 36 Satz 1 BHO in Verbindung mit § 22 Satz 1 und 2 BHO.

³⁰⁹ § 36 Satz 2 BHO in Verbindung mit § 22 Satz 3 BHO.

³¹⁰ Vgl. § 1a HGrG; vgl. *Lüder, Klaus (2009)*, S. 567 ff. Eine Beschreibung des neuen öffentlichen Rechnungswesens findet sich in Kapitel 4 dieser Arbeit.

Das Parlament wird bei der Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion durch die staatliche Finanzkontrolle der Rechnungshöfe unterstützt. Die Prüfungsrechte und Berichterstattungspflichten der Rechnungshöfe sind gesetzlich geregelt. Sie ergeben sich insbesondere aus den §§ 42 bis 47 und 53 bis 56 HGrG sowie aus den §§ 88 ff. BHO unter Berücksichtigung der jeweiligen Regelungen der Rechnungshofgesetze.

Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sind die entscheidenden Prüfungsmaßstäbe der Finanzkontrolle, die sich auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der jeweiligen Haushaltsrechnungen der Regierungen erstrecken. Durch den Grundsatz der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle werden die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe entscheidend gestärkt.³¹¹ Allerdings sind die Rechnungshöfe nicht verpflichtet, jedes Haushaltsjahr vollumfänglich zu prüfen, denn nach § 89 Absatz 2 BHO dürfen sie Prüfungsschwerpunkte setzen und stichprobenartig prüfen.

Die für die Entlastung der Regierung bedeutsamen Prüfungsergebnisse werden in den jährlichen Bemerkungen der Rechnungshöfe zusammengefasst und strukturiert dargestellt.³¹² Die Bemerkungen bilden die Grundlage für das parlamentarische Kontrollverfahren.³¹³ Ihr inhaltlicher Aufbau orientiert sich an den gesetzlichen Berichterstattungspflichten der Rechnungshöfe. Danach ist der Rechnungshof zum einen verpflichtet, über die Ergebnisse seiner Prüfung zur Haushaltsrechnung zu berichten. Diese werden meist als „Bemerkungen allgemeiner Art“ bezeichnet, die sich am Anfang der Berichterstattung befinden.³¹⁴ Zum anderen bestehen unabhängig vom jeweiligen Entlastungsjahr Berichtspflichten für alle bemerkungswürdigen Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. Diese hat beispielsweise der Hessische Rechnungshof in seinen Bemerkungen des Jahres 2010 in „Konsensbeiträge“³¹⁵ und „Dis-

³¹¹ Vgl. von Mutius, Albert/Nawrath, Axel (1999), S. 17 ff.

³¹² Der Aufbau eines Bemerkungsbeitrages unterliegt in der Regel folgendem Schema: Sachverhaltsdarstellung → Prüfungsfeststellung → Würdigung → Empfehlung.

³¹³ Vgl. Art. 114 Absatz 1 GG für den Geltungsbereich des Bundes. Vergleichbare Regelungen enthalten die jeweiligen Verfassungen der Bundesländer, so z.B. Art. 144 Hessische Verfassung.

³¹⁴ Siehe hierzu beispielsweise die Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen des Hessischen Rechnungshofs, veröffentlicht als Drucksache 18/3954 des Hessischen Landtags.

³¹⁵ Als Konsensbeiträge werden bemerkungswürdige Prüfungsergebnisse bezeichnet, mit deren Umsetzung die geprüfte Stelle bereits im laufenden Prüfungsverfahren begonnen hatte. Sie werden als Teil II der Bemerkungen veröffentlicht.

sensbeiträge³¹⁶ unterteilt. Dadurch soll den parlamentarischen Gremien verdeutlicht werden, welche Empfehlungen des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die Exekutive aufgegriffen und umgesetzt wurden und welche nicht.

Die Bemerkungen stellen einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung des parlamentarischen Budgetrechts dar. Sie können neben Prüfungsfeststellungen auch Ergebnisse von Beratungstätigkeiten nach § 88 Absatz 2 BHO und Stellungnahmen nach §§ 102 und 103 BHO enthalten.

Aber auch durch die bereits erwähnte Sonderberichterstattungspflicht der Rechnungshöfe gemäß § 99 BHO bzw. § 46 Absatz 3 HGrG in Verbindung mit Artikel 114 Absatz 2 GG werden den parlamentarischen Gremien wichtige Recheninformationen zur Verfügung gestellt, die für die Entlastung der Regierung von Bedeutung sein können.³¹⁷

3.5.4.5 Phase 5 – Entlastung der Regierung durch das Parlament

Mit der Entlastung der Regierung durch Parlamentsbeschluss endet das Haushaltsverfahren. Als Grundlage für die Entlastung dienen nach § 47 Absatz 1 HGrG die Rechnung und die jährlichen Bemerkungen des Rechnungshofs. Nähere Bestimmungen hierzu finden sich in den jeweiligen Haushaltsordnungen von Bund und Ländern.³¹⁸

Das parlamentarische Entlastungsverfahren beginnt mit der Vorlage der Bemerkungen der Rechnungshöfe. Der Bund verfügt im Gegensatz zu den Ländern über zwei Entlastungsorgane, den Bundesrat und den Bundestag. Die Regelungen des § 114 Absatz 2 BHO sehen vor, dass zuerst der Bundesrat über die Entlastung der Bundesregierung beschließt. Die Vorbereitungen hierzu finden im Finanzausschuss des Bundesrates statt.³¹⁹

³¹⁶ Als Dissensbeiträge werden bemerkungswürdige Prüfungsergebnisse bezeichnet, bei denen sich der Rechnungshof mit der geprüften Stelle auf Umsetzung nicht einigen konnte. Sie werden als Teil III der Bemerkungen veröffentlicht.

³¹⁷ Zu den Informationspflichten der Rechnungshöfe aufgrund der Sonderberichterstattung nach § 99 BHO bzw. § 46 Absatz 3 HGrG in Verbindung mit Art. 114 Absatz 2 GG siehe unter Abschnitt 3.4.4 in dieser Arbeit.

³¹⁸ Vgl. hierzu stellvertretend die Ausführungen von *Nawrath, Axel (1998)*, S. 1 ff.; vgl. auch die Regelungen des § 114 BHO und die entsprechenden Regelungen für die Bundesländer.

³¹⁹ Vgl. *Wiesner, Herbert/Leibinger, Bodo/Müller, Reinhard (2004)*, S. 238 f.; vgl. *Nawrath, Axel (1998)*, S. 3 f.

Beim Bundestag werden die parlamentarischen Beschlüsse im Rechnungsprüfungsausschuss vorbereitet, der sich aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses zusammensetzt. Die Funktion des Rechnungsprüfungsausschusses ist vergleichbar mit derjenigen der Haushaltsunterausschüsse der Länderparlamente. Die Beratungen der Ausschüsse zur Vorbereitung des Entlastungsbeschlusses finden generell unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Zur Klärung oder Erläuterung von Sachverhalten können an den nichtöffentlichen Beratungen auch Mitglieder der Rechnungshöfe und Spitzenbeamte der obersten Behörden teilnehmen. Dabei ist zu beachten, dass mit einer Nicht-Entlastung der Regierung durch das Parlament keinerlei Rechtsfolgen verbunden sind, allenfalls politische Wirkungen.³²⁰

3.5.5 Entwicklungslinien

Das staatliche Haushaltsrecht und die Anforderungen an das Haushaltsverfahren sowie an das öffentliche Rechnungswesen haben sich in den vergangenen vier Jahrzehnten grundlegend geändert. Bis zur Haushaltsreform im Jahre 1969 waren für die staatlichen Haushaltswirtschaften überwiegend die Regelungen der Reichshaushaltsordnung aus dem Jahre 1922 maßgebend.³²¹ Diese basierten auf den preußischen Grundsätzen für eine ordnungsgemäße Haushaltswirtschaft.³²² Primäres Rechnungsziel war die Abbildung von Rechendaten zur finanziellen Deckung des Staatsbedarfes.

Aus der Wirtschaftskrise der 1966/67er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland resultierte das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) des Jahres 1967. Dort wurden Präventivziele für die deutsche Wirtschaftspolitik zur Gewährleistung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts formuliert.³²³ Dem StWG folgte im Jahre 1969 eine Änderung der Finanzverfassung des Grundgesetzes zur Schaffung eines einheitlichen neuen Rahmens für das staatliche Haushaltsrecht.³²⁴ Das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Haushaltsordnungen von Bund und Ländern waren Ausfluss des Artikels 109 Absatz 3 GG

³²⁰ Vgl. *Nawrath, Axel (1998)*, S. 2 (m.w.N.).

³²¹ Vgl. Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922, RGBl. II 1923, S. 17.

³²² Vgl. *Wolfrum, Gudrun (2010)*, S. 217

³²³ Vgl. § 1 Satz 1 und 2 StWG. Nach § 1 Satz 2 StWG besteht Stabilität, wenn die Ziele Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum gleichzeitig verwirklicht werden können.

³²⁴ Vgl. 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969, BGBl I, S. 357.

(a.F.)³²⁵. Zu den fundamentalen verfassungsrechtlichen Reformansätzen aus dem Jahre 1969 zählten außerdem die Verpflichtung von Bund und Ländern, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen, die Regelungen zur sogenannten Nettokreditaufnahme sowie die Zugrundelegung einer fünfjährigen Finanzplanung der Haushaltswirtschaften und die Einrichtung eines Finanzplanungsrates, der für die Koordinierung der Finanzplanungen der Gebietskörperschaften Empfehlungen erteilt.³²⁶

Bis zum Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997³²⁷ waren die staatlichen Haushaltswirtschaften rein kameral ausgerichtet. Mit dieser ersten Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes wurde erstmals die Erprobung betriebswirtschaftlicher Elemente in den Haushaltswirtschaften zugelassen. Jedoch waren die staatlichen Gebietskörperschaften weiterhin zur kameralen Haushaltswirtschaft verpflichtet. Neu hinzugekommen war seinerzeit u.a. der § 6a HGrG, eine Schlüsselvorschrift aller neuen Steuerungsmodelle, der die Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf die sogenannten operativen Organisationsebenen zulässt.

Mit dem Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz (HGrGMoG)³²⁸, der zweiten bedeutenden Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, wurde zwölf Jahre später ein grundlegend neues und umfangreiches Haushaltsrecht geschaffen, dessen Regelungen am 01.01.2010 in Kraft getreten sind. *Klaus Lüder* bezeichnet das HGrGMoG als längst überfällige „Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes“, durch die „nun endlich eine Rechtsgrundlage für den Allein- und Regelbetrieb neuerer Haushalts- und Rechnungssysteme (...) für die staatlichen Gebietskörperschaften geschaffen“³²⁹ wurde. Die vom Gesetzgeber zugelassene „Koexistenz unterschiedlicher Rechnungswesensysteme“³³⁰ führt allerdings zu einer Komplexitätszunahme der Recheninformationen staatlicher Haushaltswirtschaften. Zur Komplexitätsreduktion der Recheninformationen hat der Gesetzgeber über § 49a HGrG die Einrichtung eines gemeinsamen Gre-

³²⁵ Die Regelungsnorm entspricht Art. 109 Absatz 4 GG.

³²⁶ Vgl. *Wolfrum, Gudrun (2010)*, S. 217 (m.w.N.).

³²⁷ Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz) vom 22. Dezember 1997, BGBl. I 1997, S. 3251.

³²⁸ Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz - HGrGMoG) vom 31. Juli 2009, BGBl. I 2009, S. 2580 (Nr. 51).

³²⁹ *Lüder, Klaus (2009)*, S. 567.

³³⁰ Regierungsentwurf des Bundesfinanzministeriums zum Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz – HGrGMoG) vom 17.12.2008.

miums von Bund und Ländern gefordert, das Standards „zur Gewährleistung einheitlicher Verfahrens- und Datengrundlagen jeweils für Kameralistik, Doppik und Produkthaushalte“³³¹ erarbeiten soll. Fast ein Jahr nach Inkrafttreten des reformierten Haushaltsrechts hatte das Gremium Ende November 2010 erste Standards für die Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens beschlossen und veröffentlicht.³³² Während die „Standards staatlicher Doppik“³³³ und der „Verwaltungskontenrahmen“³³⁴ für nach § 1a HGrG doppisch gestaltete Haushaltswirtschaften zu beachten sind, ist der „Integrierte Produktrahmen“³³⁵ für Produkthaushalte verbindlich und für produktorientierte Haushalte fakultativ.³³⁶ Für kamerale Haushalte wurden im Jahr 2010 vom Gremium keine Standards beschlossen. Es ist davon auszugehen, dass die bislang auf Basis von Einzelplänen, Kapiteln und Titeln geltenden detaillierten Haushaltsgliederungen, mit Ausnahme von redaktionellen Änderungen, im Wesentlichen beibehalten werden sollen.³³⁷

Durch die aktuellen Regelungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes sind nunmehr verschiedene Kombinationen von Rechnungswesen einerseits und Haushaltsdarstellungen andererseits möglich. Während das Rechnungswesen entweder auf einem kameralen oder doppischen Rechenstil basiert, kann die Haushaltsdarstellung nach Titeln, Konten oder Produktstrukturen (Produkthaushalt) erfolgen.³³⁸ Aus dieser Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten resultieren jeweils unterschiedliche Recheninformationen, die den Beteiligten am Haushaltsverfahren im Rahmen ihrer spezifischen Aufgabenerfüllungen als Entscheidungs- und Steuerungsgrund-

³³¹ § 49a Abs. 1 Satz 1 HGrG

³³² Siehe hierzu die Veröffentlichungen zum Projekt MHR (Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens) unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen.

³³³ Siehe hierzu die Veröffentlichungen zum Projekt MHR (Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens): Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013.

³³⁴ Siehe hierzu die Veröffentlichungen zum Projekt MHR (Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens): Verwaltungskontenrahmen (VKR), Eckpunkte zur Anwendung nach § 10 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013.

³³⁵ Siehe Integrierter Produktrahmen (IPR) nach §§ 10 Abs. 2 Satz 5 und 11 Abs. 3 i. V. m. § 49a HGrG, Stand vom 23.10.2013, abgerufen unter: www.bundesfinanzministerium.de.

³³⁶ Vgl. Integrierter Produktrahmen (IPR) nach §§ 10 Abs. 2 Satz 5 und 11 Abs. 3 i. V. m. § 49a HGrG, Stand vom 23.10.2013, abgerufen unter: www.bundesfinanzministerium.de, S. 2 f.

³³⁷ Nach § 13 Absatz 2 BHO/LHO ist für die Titelstruktur der Haushaltspläne der Gruppierungsplan zu beachten. In Absatz 3 sind Mindestanforderungen zur Gruppierung definiert, die einheitlich für alle staatlichen Haushalte gelten.

³³⁸ Siehe § 1a Absatz 1 Satz 2 HGrG.

lage zur Verfügung stehen. Um den Gesamtprozess des Haushaltsverfahrens zu optimieren, ist es erforderlich, die Informationsbedürfnisse der Beteiligten am Haushaltsverfahren bei der Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens bestmöglich zu berücksichtigen. Hierzu sind zunächst die unterschiedlichen Instrumente des neuen öffentlichen Rechnungswesens darzustellen und daran anschließend die grundlegenden Informationsbedürfnisse der Beteiligten am Haushaltsverfahren zu definieren.

4 Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens

4.1 Begriff des neuen öffentlichen Rechnungswesens

Die Einführung des § 1a HGrG Anfang des Jahres 2010 brachte für das öffentliche Rechnungswesen insgesamt einen Paradigmenwechsel mit sich. Seitdem können die staatlichen Haushaltswirtschaften in ihrem Rechenstil anhand eines kameralen Rechnungswesens oder eines den Grundsätzen der staatlichen Doppik entsprechenden Rechnungswesens gestaltet werden.³³⁹

Nach *Karl Oettle* unterscheiden sich beide Rechenstile nur in ihren Stilelementen.³⁴⁰ Sie sind unabhängig voneinander geeignet, denselben Rechnungsstoff auf die gleichen Rechenziele hin zu erfassen, allerdings mit zum Teil erheblich unterschiedlichem Rechenaufwand.³⁴¹ Während sich die Konzeption der „einfachen Kameralistik“³⁴² an der Bereitstellung rein finanzwirtschaftlicher Recheninformationen für die öffentlichen Haushalte orientiert, hat sich die Doppik als eine geeignete Rechenmethode zur Darstellung des leistungswirtschaftlichen Erfolges privater Erwerbswirtschaften erwiesen.³⁴³ Welches der beiden Rechenziele verfolgt wird, hängt vom jeweiligen Betriebszweck ab.³⁴⁴ Für staatliche Haushaltswirtschaften als sachzielorientierte Wirtschaftssubjekte ist die Förderung des Gemeinwohls der übergeordnete

³³⁹ Vgl. § 1a Absatz 1 Satz 1 HGrG und § 7a HGrG im Falle einer Haushaltswirtschaft auf Basis der staatlichen Doppik.

³⁴⁰ Vgl. *Oettle, Karl (1991)*, S. 314. Buchungssystematik, Aufbau des Kontos sowie Rechnungsinhalte sind die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale zwischen Kameralistik und Doppik.

³⁴¹ Vgl. *Gröpl, Christoph (2006)*, S. 94. Im Falle der Betriebskameralistik sind drei Rechnungen zu führen, die Erfolgsrechnung, die Güterrechnung und die Kapitalienrechnung, mit zum Teil komplizierten Verrechnungsbuchungen; vgl. *Oettle, Karl (1991)*, S. 159.

³⁴² Vgl. *Oettle, Karl (1991)*, S. 155 ff. Die nachfolgenden Ausführungen zur Kameralistik beziehen sich auf die zurückentwickelte Form, dem vorherrschenden Rechnungsstil der öffentlichen Haushalte der letzten vier Dekaden. Sie wird deshalb als „einfache Kameralistik“ bezeichnet.

³⁴³ Vgl. *Gröpl, Christoph (2006)*, S. 88 f. *Christoph Gröpl* betont ausdrücklich die Vergleichbarkeit der Rechnungsinhalte beider Rechnungsstile und führt weiter aus, dass das Fehlen wesentlicher Rechnungsgrößen „kein Manko des kameralistischen Systems“ sei, sondern aus den durch §§ 71 ff. BHO/LHO gesetzten Rechnungszielen folge.

³⁴⁴ Vgl. *Gröpl, Christoph (2006)*, S. 83. Nach *Christoph Gröpl* hat das öffentliche Rechnungswesen traditionell andere Erkenntnisziele als das betriebliche Rechnungswesen der privaten Erwerbswirtschaften.

Betriebszweck.³⁴⁵ Die hierzu notwendigen Aufgabenerfüllungen haben unter Beachtung rechtlicher Vorgaben und politischer Zielsetzungen ökonomisch zu erfolgen.³⁴⁶

Mit der grundlegenden Reform des Haushaltsrechts sind auch Änderungen der Haushaltsdarstellung, d.h. der Struktur des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung, verbunden. Die Haushaltsdarstellung dient den Beteiligten am Haushaltsverfahren als primäre Informations- und Entscheidungsgrundlage und ist entweder nach Titeln, Konten oder Produktstrukturen zu gliedern.³⁴⁷ Unter Berücksichtigung der jeweiligen Rechenmethode unterscheidet etwa *Klaus Lüder* vier verschiedene Formen der Haushaltsdarstellung, deren wesentliche Elemente in Ansicht 24 tabellarisch zusammengefasst sind.³⁴⁸

Haushaltsdarstellung	Rechengrößen	Rechenmethodik
Einfacher kameraler Haushalt	Einnahmen und Ausgaben	Einfacher kameraler Rechenstil
Titelstruktur		
Doppisch basierter Haushalt	Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen	Doppischer Rechenstil
Kontenstruktur		
Produkthaushalt auf Grundlage des einfachen kameralen Rechenstils	wie einfacher kameraler Haushalt einschließlich der zur Produkter- stellung zugewiesenen Mittel	Einfacher kameraler Rechenstil und Kosten- und Leistungsrechnung
Titel- und Produktstruktur		
Produkthaushalt auf Grundlage des doppischen Rechenstils	wie doppisch basierter Haushalt einschließlich der zur Produkter- stellung zugewiesenen Mittel	Doppischer Rechenstil und Kosten- und Leistungsrechnung
Konten- und Produktstruktur		

Ansicht 24: Gestaltungsmöglichkeiten und Elemente des neuen öffentlichen Rechnungswesens

Quelle: Eigene Darstellung

³⁴⁵ Siehe hierzu auch die Definition des Begriffs „Öffentlicher Haushalt“ im dritten Kapitel.

³⁴⁶ Siehe hierzu unter Abschnitt 3.5.3 „Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit“.

³⁴⁷ Vgl. § 1 Absatz 1 Satz 2 HGrG.

³⁴⁸ Vgl. *Lüder, Klaus (2009)*, S. 567 f. Nach den Ausführungen von *Klaus Lüder* sind grundsätzlich auch Mischformen und Zwischenformen von Kameralistik und Doppik möglich. Die Ausführungen zum Rechnungswesen beziehen sich ausschließlich auf die in Ansicht 24 genannten wesentlichen Ausprägungen des neuen öffentlichen Rechnungswesens.

Betrachtet man Ansicht 24 so wird deutlich, dass den verschiedenen Formen der Haushaltsdarstellung neben den jeweiligen Rechenmethoden vor allem auch Rechengrößen mit unterschiedlichen Recheninhalten zugrunde liegen. Bei den nach § 1a Abs. 2 HGrG zur Produkterstellung zugewiesenen Mittel handelt es sich um bewilligte Haushaltsansätze, die nicht nach Titel- sondern Produktsicht gegliedert sind. Grundlage für die Gliederung der Haushaltsdarstellung bildet der Integrierte Produktrahmen (IPR).³⁴⁹ Der IPR ist verbindlich bei Produkthaushalten anzuwenden. Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans als Produkthaushalt ist nach § 1a Abs. 3 HGrG grundsätzlich eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.³⁵⁰ Das bedeutet, dass zusätzlich zu den entsprechenden kameralen oder doppelten Rechengrößen auch Kosten- und Leistungsinformationen zu erheben sind.

4.2 Instrumente des neuen öffentlichen Rechnungswesens

4.2.1 Kameralistik

4.2.1.1 Historische Entwicklung

In Anlehnung an die Ausarbeitungen von *Klaus von Wysocki* zum kameralistischen Rechnungswesen haben sich die wesentlichen Entwicklungen dieser Rechenmethode in vier Stufen über einen Zeitraum von etwa vierhundert Jahren vollzogen.³⁵¹

Die erste Entwicklungsstufe (von ca. 1500 bis ca. 1750) des kameralen Rechenstils umfasste einen Zeitraum von etwa 250 Jahren.³⁵² Einziger Rechenzweck war das chronologische Erfassen von Zahlungen im Kassenbuch zur Dokumentation der im Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung entstandenen Ansprüche und Verpflichtungen.³⁵³

³⁴⁹ Vgl. Integrierter Produktrahmen (IPR) nach §§ 10 Abs. 2 Satz 5 und 11 Abs. 3 i. V. m § 49a HGrG, Stand vom 23.10.2013, abgerufen unter: www.bundesfinanzministerium.de.

³⁵⁰ Vgl. § 1a Absatz 3 Satz 3 HGrG.

³⁵¹ Vgl. von Wysocki, *Klaus* (1965), S. 11 ff.

³⁵² Vgl. von Wysocki, *Klaus* (1965), S. 13. *Klaus von Wysocki* bezeichnete die erste Entwicklungsstufe des kameralen Rechenstils als „Einfacher Kameralstil“.

³⁵³ Vgl. von Wysocki, *Klaus* (1965): „Man hat sich vermutlich zunächst für die Geldeinnahmen und die Geldausgaben mit einem ungegliederten Kassenbuch begnügt, in dem die Fälle der Zeitfolge nach ohne Berücksichtigung ihres Charakters verzeichnet wurden.“, m.w.N und Hervorhebungen im Original.

In der zweiten Entwicklungsstufe (von ca. 1750 bis ca. 1810), die etwa 60 Jahre umfasste, wurde die rein kassenmäßige Abbildung der Geschäftsfälle um eine nach Verwendungszwecken gegliederte Darstellung im Sachbuch ergänzt.³⁵⁴ Somit wurden die Ist-Verrechnungen nicht nur im Kassenbuch, sondern auch im Sachbuch gezeigt. Eine weitere Verbesserung der Dokumentation bestand darin, dass zu den Ist-Verrechnungen im Sachbuch auch die Soll-Verrechnungen, d.h. die Zahlungsanordnungen im Sinne von Einnahme- und Ausgabenschuldigkeiten, mit aufgeführt wurden.³⁵⁵ Die Ausarbeitungen hierzu gehen vor allem auf *Johann Mathias Puechberg* zurück.³⁵⁶

Die dritte Entwicklungsstufe (von ca. 1810 bis ca. 1910) dauerte etwa 100 Jahre.³⁵⁷ Der Schwerpunkt lag in der Weiterentwicklung der Dokumentation der Rechendaten im Sachbuch. Während im Zeitbuch bzw. Kassenbuch alle Geschäftsfälle chronologisch erfasst wurden, wurden diese nunmehr im Sachbuch systematisch z.B. nach Einzelplänen und Haushaltstiteln geordnet.³⁵⁸

Die vierte Entwicklungsstufe begann Anfang des 20. Jahrhunderts.³⁵⁹ Sie befasste sich hauptsächlich mit der Ausgestaltung des kameralen Rechenstils zu einer Betriebskameralistik. Die Ausarbeitungen hierzu lieferte vor allem *Ernst Walb*.³⁶⁰ Die Betriebskameralistik war die Rechenmethode der öffentlichen Erwerbswirtschaften. Dabei handelte es sich in etwa um eine durch Vermögens- und Erfolgsrechnung ergänzte Verwaltungskameralistik mit leistungswirt-

³⁵⁴ Vgl. von Wysocki, Klaus (1965), S. 13 f. Klaus von Wysocki bezeichnete die zweite Entwicklungsstufe des kameralen Rechenstils als „Einführung der Sollverrechnung“.

³⁵⁵ Vgl. von Wysocki, Klaus (1965), S. 14. Bei den Sollverrechnungen handelt es sich um künftige Zahlungen, die auch als Einnahmenschuldigkeit bzw. Einnahme-Soll und Ausgabenschuldigkeit bzw. Ausgabe-Soll bezeichnet werden. Von diesen ist das Haushalts-Soll zu unterscheiden. Das Haushalts-Soll spiegelt die Planwerte des Haushaltsansatzes wider, d.h. den Verfügungsrahmen für den Aufgabenvollzug.

³⁵⁶ Vgl. von Wysocki, Klaus (1965), S. 14 m.w.N.

³⁵⁷ Vgl. von Wysocki, Klaus (1965), S. 14 f. Klaus von Wysocki bezeichnete die dritte Entwicklungsstufe des kameralen Rechenstils als „Weitere Durchgliederung des kameralistischen Sachbuches“.

³⁵⁸ Vgl. von Wysocki, Klaus (1965), S. 14 f.

³⁵⁹ Vgl. von Wysocki, Klaus (1965), S. 15 f. Klaus von Wysocki bezeichnete die vierte Entwicklungsstufe (ab ca. 1910) des kameralen Rechenstils als „Ausbau des kameralistischen Rechnungsstiles zur Betriebskameralistik“.

³⁶⁰ Vgl. von Wysocki, Klaus (1965), S. 15 f.

schaftlicher Ausrichtung.³⁶¹ Ihr Informationsgehalt entsprach qualitativ dem der kaufmännischen Doppik privater Erwerbswirtschaften.³⁶² Beide Rechenmethoden unterschieden sich lediglich in der Art der kontenmäßigen Abbildung des Rechenstoffes sowie in der Rechenlogik. Als Rechenpraxis der öffentlichen Erwerbswirtschaften hat sich die kaufmännische Doppik gegenüber der Betriebskameralistik durchgesetzt. Geblieben ist die Verwaltungskameralistik für die öffentlichen Bedarfswirtschaften, die in den letzten vier Dekaden zurückentwickelt wurde. Sie entspricht heute in etwa dem Entwicklungsstand Mitte des 18. Jahrhunderts. Neben der Führung von Kassen- und Sachbüchern wird vom Gesetzgeber lediglich ein kameraler Vermögens- und Schuldennachweis gefordert.³⁶³ Nach § 35 HGrG ist „über das Vermögen und die Schulden (...) Buch zu führen oder ein anderer Nachweis zu erbringen. Die Buchführung über das Vermögen und die Schulden kann mit der Buchführung über die Einnahmen und Ausgaben verbunden werden.“ Eine gesetzliche Konkretisierung zur Ausgestaltung dieser Nachweise fehlt jedoch.³⁶⁴

Durch in Kraft treten der Neuregelungen zum Haushaltsrecht sind die staatlichen Gebietskörperschaften ab dem Haushaltsjahr 2010 nicht mehr verpflichtet, die einfache (zurückentwickelte) Form der Verwaltungskameralistik als Rechenmethode für das Haushaltsverfahren zugrunde zu legen. Zur bestmöglichen Unterstützung der öffentlichen Aufgabenerfüllung ist vielmehr ein rechenzweckadäquater Rechenstil zu wählen, der entscheidend durch den jeweiligen Betriebszweck bestimmt wird. Die Rechenzwecke der öffentlichen Institutionen ergeben sich vor allem aus dem Haushaltsrecht und den Informationsbedürfnissen der Beteiligten am Haushaltsverfahren.

Auf die Kontextbetrachtung von Betriebszweck, Rechenzweck und Rechenmethode im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung hatte bereits Ende der 1980er Jahre *Ludwig Mül-*

³⁶¹ Vgl. von Wysocki, Klaus (1965), S. 15 f. Klaus von Wysocki betont, dass es „das Verdienst von Walb [sei], zuerst bewiesen zu haben, dass mit den Stilelementen des klassischen kameralistischen Rechnungswesens ohne Benutzung von Verfahren der kaufmännischen doppelten Buchführung eine dieser ebenbürtige Erfolgs- und Bestandsrechnung aufgebaut werden kann (Betriebskameralistik).“

³⁶² Vgl. Oettle, Karl (1991), S. 162.

³⁶³ Vgl. Gröpl, Christoph (2011), S. 667. Zum kameraleen Vermögen zählen alle im (zivilrechtlichen) Eigentum befindlichen Sach- und Geldwerte der jeweiligen staatlichen Gebietskörperschaft. Davon ausgenommen sind die Kasseneinnahmereste sowie die Haushaltseinnahmereste. Zu den kameraleen Schulden zählen alle in Geld zu erfüllenden Verpflichtungen, die keine Kassenausgabereiste und Haushaltsausgabereiste darstellen.

³⁶⁴ Vgl. Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011), S. 694, m.w.N. „Der Inhalt und die Gliederung der Vermögensrechnung sind nicht festgelegt.“

haupt hingewiesen.³⁶⁵ Er entwickelte Lösungsätze für die Bewältigung von Rechnungslegungsproblemen der staatlichen Gebietskörperschaften und definierte Voraussetzungen für eine aussagefähige öffentliche Rechnung, die geeignet sein soll, ein „Höchstmaß an Informationen“³⁶⁶ für deren Entscheidungsträger zu liefern. Allerdings hat sich der Reformansatz von *Ludwig Mülhaupt* zu einem neuen Rechnungswesen öffentlicher Gebietskörperschaften nicht durchgesetzt, vermutlich aufgrund der damit verbundenen hohen Anforderungen an die Rechner bzw. Buchhalter.³⁶⁷

4.2.1.2 Rechenzwecke der einfachen Kameralistik

Es sind formelle und materielle Zwecke der einfachen Kameralistik zu unterscheiden. Die formellen Zwecke finden sich vor allem im staatlichen Haushaltsrecht³⁶⁸ und dort insbesondere im vierten Teil unter den Vorschriften zur Buchführung und Rechnungslegung.³⁶⁹ Die einfache Kameralistik ist danach ein rein finanzwirtschaftlich ausgerichtetes Recheninstrument zur Planung, Anordnung und Ausführung von Haushaltsmitteln im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung.³⁷⁰ Ihre übergeordneten formellen Rechenzwecke sind die Vollzugskontrolle der in Einnahmen und Ausgaben gegliederten Haushaltsansätze sowie die Ermittlung des finanzwirtschaftlichen Deckungserfolges eines Haushaltsjahres.³⁷¹ Grundlage hierfür bildet die jährliche Rechnungslegung in Form der Haushalts- und Vermögensrechnung³⁷², die vom jeweiligen Finanzministerium auf der Basis abgeschlossener Bücher aufzustellen ist.³⁷³

Die materiellen Rechenzwecke der einfachen Kameralistik leiten sich aus den zur Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen ab. Durch das reformierte Haushaltsrecht besteht, wie bereits dargestellt wurde, die Möglichkeit zur Auswahl und Kombination verschiedener Rechenmethoden mit der Folge jeweils unterschiedlicher Haushaltsdarstellungen und damit auch

³⁶⁵ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig* (1987), S. 275.

³⁶⁶ *Mülhaupt, Ludwig* (1993), S. 103.

³⁶⁷ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig* (1993), S. 103.

³⁶⁸ § 7a HGrG verweist u.a. auf die Vorschriften des HGB.

³⁶⁹ Siehe hierzu insbesondere die §§ 70 bis 87 BHO/LHO.

³⁷⁰ Vgl. *Oettle, Karl* (1991), S. 169.

³⁷¹ Siehe hierzu die Vorschriften zum Gruppierungsplan des § 13 BHO/LHO.

³⁷² Vgl. *Schuy, Johannes/Raack, Wolfgang* (2002), S. 1 f.

³⁷³ Vgl. § 80 BHO/LHO bzw. § 37 HGrG.

unterschiedlicher Informationen. Zur Unterstützung einer bestmöglichen Aufgabenerfüllung der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte sollten bei der Auswahl einer geeigneten Rechenmethode insbesondere auch deren Informationsbedürfnisse Berücksichtigung finden.

4.2.1.3 Rechenlogik der einfachen und der gehobenen Kameralistik im Vergleich

Die Haushaltsrechnungen der staatlichen Gebietskörperschaften basieren auf der Rechenlogik des einfachen kameralen Rechenstils. Dort werden unter der Rubrik „Buchungsstelle“ alle kameralen Haushaltstitel abgebildet, die für eine ordnungsgemäße Zuordnung der Geschäftsfälle wichtig sind. In der Spalte „Istbetrag von Beginn des Haushaltsjahres“ finden sich die kumulierten Zahlungen eines Haushaltsjahres. Die Spalte „Haushaltsbetrag für das laufende Jahr“ bildet die vom Parlament genehmigten Haushaltsansätze ab. Sofern „Haushaltsreste aus dem Vorjahr“ übertragen wurden, werden diese in einer separaten Spalte ausgewiesen. Das Rechenergebnis aus „Haushaltsbetrag für das laufende Jahr“, „Haushaltsreste aus dem Vorjahr“ und „Istbetrag von Beginn des Haushaltsjahres“ wird entweder als Mehrergebnis oder Minderergebnis gegenüber dem Gesamtsoll ausgewiesen. In der nachfolgenden Ansicht 25 ist der Aufbau dieser einfachen kameralen Rechenlogik abgebildet.

Buchungsstelle	Istbetrag von Beginn des Haushaltsjahres	Haushaltsbetrag für das laufende Jahr	Haushaltsreste aus dem Vorjahr	Gegenüber dem Gesamtsoll	
				Mehr	Weniger
Haushaltstitel	Haushaltsvollzug (Vollzug)	Haushaltsansatz (Ansatz)	Haushaltsansatz aus Vorjahren (Rest)	Vollzug > Ansatz + Rest	Vollzug < Ansatz + Rest

Ansicht 25: Kontenschema des einfachen kameralistischen Rechengerüsts

Quelle: Eigene Darstellung

Die Haushaltsdarstellung auf Basis des einfachen kameralen Rechenstils ist vergleichbar mit einem Kassenbuch. Bestände und Bestandsfortschreibungen von Vermögenswerten, Forderungen und Schulden werden dort nicht ermittelt. Im Gegensatz dazu erfolgt die Erfassung der Rechenfälle beim gehobenen kameralen Rechenstil vor allem in Sach- und Kassenbüchern.³⁷⁴

³⁷⁴ Neben der Führung von Sach- und Kassenbücher werden auch Hilfsbücher zur Erfassung von Verwahrgeldern und Vorschüssen geführt. Dabei handelt es sich um die buchhalterische Darstellung wechselbezüglicher Zahlungen. Verwahrgelder sind erhaltene Zahlungen, die zukünftig zu Auszahlungen führen. Vorschüsse sind getätigte Zahlungen, die zukünftig zu Einzahlungen führen.

Die Sachbücher werden von den zahlungsanordnenden Stellen, die Kassenbücher von den zahlungsausführenden Stellen geführt. Als Buchungsgrundlage dient etwa das nachfolgende Kontenschema.³⁷⁵

Seitenbezeichnung	Einnahmen (links) bzw. Ausgaben (rechts)			
Spaltenbezeichnung	Reste-Soll (RS)	Laufendes Soll (LS)	Ist (I)	Rest (R)
Spalteninhalt in der Horizontalen (Bestandskonten außer Kasse)	Anfangsbestand	Zugang	Abgang	Endbestand
	der Aktivbestände auf der Einnahmeseite der Passivbestände auf der Ausgabenseite			
Spalteninhalt in der Vertikalen	Eröffnungsbilanzkonto	(teilweise) Erfolgskonto	Kassenkonto	Schlussbilanzkonto
	Aktiva auf der Einnahmeseite, Passiva auf der Ausgabenseite	Erträge auf der Einnahmeseite, Aufwendungen auf der Ausgabenseite	Zugänge auf der Einnahmeseite, Abgänge auf der Ausgabenseite	Aktiva auf der Einnahmeseite, Passiva auf der Ausgabenseite

Ansicht 26: Kontenschema des gehobenen kameralistischen Rechengerüsts

Quelle: Oettle, Karl (1991) in Anlehnung an von Wysocki, Klaus (1965).

Wie in Ansicht 26 dargestellt, verfügt das kamerale Sachbuchkonto insgesamt über acht Buchungsspalten, die je zur Hälfte der Einnahmen- und der Ausgabenseite zugeordnet sind. In der Horizontalen werden die anspruchs- und verpflichtungsbegründeten Bestände entwickelt, mit Ausnahme des Kassenkontos. Die Entwicklung der Kassenbestände erfolgt, wie auch die der Bilanz- und Erfolgskonten, vertikal.

Die Spalte „Reste-Soll (RS)“ enthält die aus Vorjahren übertragenen und fälligen Zahlungsanordnungen, die noch nicht zu Zahlungen geführt haben. Sie werden auf der Einnahmeseite als Kasseneinnahmereste, auf der Ausgabenseite als Kassenausgabereiste bezeichnet. Sie spiegeln die Anfangsbestände bzw. Saldo vorträge der jeweiligen kameralen Sachbuchkonten wider.

In der Spalte „Laufendes-Soll (LS)“ werden die Zahlungsanordnungen des aktuellen Haushaltsjahres erfasst. Auf der Einnahmeseite stehen die anspruchsbegründeten Zahlungsanord-

³⁷⁵ Siehe bei Oettle, Karl (1991), S. 316.

nungen, wie z.B. zur Zahlung fällig gewordene Steuerforderungen. Auf der Ausgabenseite stehen demzufolge die verpflichtungsbegründeten Zahlungsanordnungen, etwa zur Auszahlung anzuordnende Versorgungsbezüge. Zahlungsanordnungen erfolgen ausschließlich durch die mittelbewirtschaftenden Stellen.³⁷⁶ Sie sind Voraussetzung für die Ein- und Auszahlungen durch die Kassen.³⁷⁷

Über die Spalte „Ist (I)“ werden die Ein- und Auszahlungen im aktuellen Haushaltsjahr erfasst. Die Differenz aus Einnahme-Ist und Ausgabe-Ist über alle Sachbuchkonten entspricht dem Saldo im Kassenjournal. Sind Zahlungsanordnungen zum Ende des Haushaltsjahres noch nicht umgesetzt, entstehen, wie bereits beschrieben, Kassenreste. Sie werden in der Spalte „Rest (R)“ des jeweiligen kameralen Sachbuchkontos erfasst. Auf der Einnahmenseite sind dies zugleich die Endbestände der Aktiva und auf der Ausgabenseite die der Passiva. Die Kassenreste ermitteln sich nach folgender Formel:

$\text{Rest aus Vorperioden (RS)} + \text{Laufendes Soll (LS)} - \text{Ist (I)} = \text{Rest (R)}$
--

Auf der Einnahmenseite stellt der Saldo der Spalte „Rest (R)“ einen Anspruch auf Leistungserfüllung dar, während auf der Ausgabenseite eine noch nicht beglichene Leistungsverpflichtung ausgewiesen wird. Die Kassenreste „Rest (R)“ des aktuellen Haushaltsjahres werden im Folgejahr als „Rest aus Vorperioden (RS)“ in den jeweiligen kameralen Sachbuchkonten ausgewiesen.

Die Besonderheit der kameralistischen Sachbuchkonten ist deren zweidimensionaler Aufbau. Im Gegensatz zum eindimensionalen Aufbau der Konten der staatlichen Doppik (Aktivkonten, Passivkonten, Ertragskonten, Aufwandskonten), werden dort neben der Fortschreibung der Bestände (horizontal) auch die mit den jeweiligen Geschäftsfällen verbundenen Erfolgswirkungen (vertikal) abgebildet. Der entscheidende Nachteil des kameralistischen Sachbuchkontos liegt in der ausschließlichen Abbildung fälliger Geschäftsfälle. Nicht enthalten sind diejenigen Forderungen und Verbindlichkeiten, deren Fälligkeit noch aussteht, denn nach

³⁷⁶ Vgl. § 70 Satz 2 BHO/LHO.

³⁷⁷ Vgl. § 70 Satz 1 BHO/LHO.

§ 11 Absatz 2 BHO dürfen im Haushaltsplan nur voraussichtlich kassenwirksame Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden.³⁷⁸

Das kamerale Kassenkonto bildet die Grundlage für den kassenmäßigen Abschluss nach § 82 BHO.³⁷⁹ Der kassenmäßige Abschluss ist Bestandteil des Haushaltsabschlusses nach § 83 BHO.³⁸⁰ Die Recheninformationen zum kassenmäßigen Abschluss und zum Haushaltsabschluss fließen in die Haushaltsrechnung ein, die dem Parlament zur Kontrolle als Grundlage für das Entlastungsverfahren der Regierung vorzulegen ist.³⁸¹

Regelungen zur Buchführung über das Vermögen und die Schulden des Bundes finden sich in § 73 BHO.³⁸² Da die Vermögensrechnung nach § 86 BHO nur zum Teil Wertermittlungen enthält, ist sie für parlamentarische Beratungen ohne Bedeutung.³⁸³ Lediglich die Bestände des Finanzvermögens und der Schulden werden wertmäßig erfasst.³⁸⁴

Das staatliche Haushaltsrecht enthält für die Vermögensrechnung weder Gliederungsvorschriften noch Angaben zum Inhalt. Deshalb sollte nach der Auffassung von *Johannes Schuy* und *Wolfgang Raack* neben den jährlichen Rundschreiben zur Rechnungslegung zumindest auch der „Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes (VBRO)“ aus dem Jahre 1953 berücksichtigt werden.³⁸⁵

Die in Ansicht 27 auf der nachfolgenden Seite dargestellte klassenmäßige Vermögenseinteilung resultiert aus § 6 VBRO. Eine detaillierte Darstellung zu den Klasseninhalten findet sich im Vermögensgruppenplan als Anlage zur VBRO.

³⁷⁸ Vgl. *Tappe, Henning* (2011), S. 144.

³⁷⁹ Siehe hierzu auch § 39 HGrG.

³⁸⁰ Siehe hierzu auch § 40 HGrG.

³⁸¹ Siehe hierzu § 81 BHO bzw. § 38 HGrG. Zum Entlastungsverfahren siehe auch unter Abschnitt 3.5.4.5 „Phase 5 - Entlastung der Regierung durch das Parlament“.

³⁸² Vgl. *Schuy, Johannes/Raack, Wolfgang* (2008), S. 5 zu den landesrechtlichen Bestimmungen; zu den länderspezifischen Abweichungen vgl. *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan* (2011), S. 694.

³⁸³ Vgl. *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan* (2011), S. 667.

³⁸⁴ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig* (1993), S. 92 f.

³⁸⁵ Vgl. *Schuy, Johannes/Raack, Wolfgang* (2002), S. 1 f.

Klasse	Bezeichnung	Gegenwärtige Bestandsermittlung
0	Allgemeines Verwaltungsvermögen	keine Wertermittlung, nur mengenmäßige Erfassung der Bestände
1	Sachen im Gemeingebrauch	
2	Betriebsvermögen	Wertermittlung
3	Allgemeines Kapital- und Sachvermögen	
4	Sondervermögen	
5 bis 8	zur Zeit nicht belegt	Entfällt
9	Bundesschuld	Wertermittlung

Ansicht 27: Vermögensklassen nach § 6 VBRO und deren Bestandsermittlung

Quelle: Eigene Darstellung.

Zum kameralen Vermögen zählen alle im (zivilrechtlichen) Eigentum einer staatlichen Gebietskörperschaft stehenden Sach- und Geldwerte einschließlich der Rechte und Forderungen, die nicht bereits fällig sind. Unter den kameralen Schulden werden alle noch nicht fälligen Verpflichtungen ausgewiesen, die in Geld zu erfüllen sind. Kassen- und Haushaltsreste stellen kein Vermögen und keine Schulden dar.

4.2.1.4 Titelbasierte Haushaltsdarstellung

Die bundeseinheitliche kamerales Haushaltssystematik der staatlichen Gebietskörperschaften fußt auf den Rechengrößen Einnahmen und Ausgaben. Ihr Zweck ist die Vergleichbarkeit der Haushaltsstrukturen verschiedener staatlicher Ebenen auf Basis des Gruppierungs- und Funktionsplans.

Über den Gruppierungsplan, der in den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik enthalten ist, werden die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Haushaltsmittel verschiedenen Einnahme- und Ausgabetiteln zugeordnet.³⁸⁶ Der Gruppierungsplan umfasst mehrere Gliede-

³⁸⁶ Vgl. Knörzer, Thomas (2011), S. 2 ff.

rungsstufen. Auf der obersten Gliederungsstufe werden die Einnahme- und Ausgabetitel zu Hauptgruppen zusammengefasst. Diese sind in der nachfolgenden Ansicht dargestellt.

Hauptgruppe	Bezeichnung
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahme, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen
4	Personalausgaben
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen usw., Ausgaben für Schuldendienst
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen
7	Baumaßnahmen
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen
9	Besondere Finanzierungsausgaben

Ansicht 28: Hauptgruppen im Gruppierungsplan

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 28 zeigt, dass die Hauptgruppen 0 bis 3 Einnahmearten und die Hauptgruppen 4 bis 9 Ausgabearten umfassen. Aus der Differenz aller Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres ergibt sich der Finanzsaldo. Ein positiver Finanzsaldo bzw. ein „Überschuss“ ist gegeben, sofern die Summe der Einnahmen größer ist als die Summe der Ausgaben. Liegt ein negativer Finanzsaldo bzw. ein „Zuschussbedarf“ vor, übertrifft die Summe der Ausgaben die Summe der Einnahmen.

Die Hauptgruppen unterteilen sich auf der zweiten Gliederungsebene in Obergruppen mit gleichem „ökonomischem Gehalt“³⁸⁷ wie die Hauptgruppen. Unterhalb der jeweiligen Ober-

³⁸⁷ Knörzer, Thomas (2011), S. 17.

gruppen sind Gruppen als dritte Gliederungsebene ausgeprägt. Somit nimmt der Detaillierungsgrad der Recheninformationen von „oben nach unten“ zu. Am Beispiel der Personalausgaben sind die ersten beiden Gliederungsstufen in der nachfolgenden Ansicht 29 dargestellt. Für die Obergruppe 41 „Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige“ ist zusätzlich auch die dritte Gliederungsebene exemplarisch mit aufgeführt.

Hauptgruppe	Obergruppe	Gruppe	Bezeichnung
4	Personalausgaben		
	41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	
		411	Aufwendungen für Abgeordnete
		412	Aufwendungen für ehrenamtlich Tätige
	42	Bezüge und Nebenleistungen	
	43	Versorgungsbezüge und dgl.	
	44	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	
	45	Sonstige personalbezogene Ausgaben	
	46	Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben	

Ansicht 29: Auszug aus dem Gruppierungsplan

Quelle: Eigene Darstellung

Die ersten drei Gliederungsstufen sind als Mindestanforderung zur Gliederungstiefe der Einnahme- und Ausgabearten des Gruppierungsplans gemäß § 13 Absatz 3 BHO für die staatlichen Gebietskörperschaften verbindlich.³⁸⁸ Erst durch diese einheitliche Systematik wird neben der Vergleichbarkeit auch die Konsolidierung der kameraleen Haushalte von Bund und Ländern ermöglicht.

³⁸⁸ Sinngleiche Regelungen finden sich in den Haushaltsordnungen der Bundesländer.

Das zweite Element der bundeseinheitlichen Haushaltssystematik ist der Funktionenplan.³⁸⁹ Dort werden die Einnahmen und Ausgaben der staatlichen Gebietskörperschaften fest definierten Aufgabenbereichen zugeordnet. Der Funktionenplan ist dreistufig aufgebaut. Auf der obersten Stufe befinden sich die jeweiligen aggregierten kameralen Rechenplan der Einzelpläne der neun Hauptfunktionen.

Hauptfunktionen	Bezeichnung
0	Allgemeine Dienste
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten
2	Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik
3	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen
7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen
8	Finanzwirtschaft

Ansicht 30: Hauptfunktionen des Funktionenplans

Quelle: Eigene Darstellung

Je tiefer die Gliederungsstufe, desto detaillierter und umfangreicher sind die Recheninformationen zu den Aufgabenzwecken staatlicher Gebietskörperschaften.

³⁸⁹ Siehe hierzu die Veröffentlichungen zum Projekt MHR (Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens) unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen. Funktionenplan (mit Zuordnungshinweisen), Stand 23.10.2013 unter Berücksichtigung der Beschlüsse des Gremiums nach § 49a HGrG.

4.2.2 Staatliche Doppik

4.2.2.1 Historische Entwicklung

Die Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern können gemäß § 1a Absatz 1 HGrG in Verbindung mit § 7a HGrG alternativ zur „einfachen“ Kameralistik auch auf Basis der staatlichen Doppik erfolgen. Die Rechenmethodik der staatlichen Doppik entspricht der kaufmännischen doppelten Buchführung bzw. kaufmännischen Doppik. Ihre erste vollständige und abschließende Rechendokumentation findet sich bei *Luca Pacioli* in seinem im Jahre 1494 erschienenen Werk „Summa de Arithmetica, Geometria, Proportioni et Proportionalità“³⁹⁰.³⁹¹ Die der Doppik zugrundeliegende Rechenlogik ist bis heute unverändert und basiert auf dem „Formalprinzip der doppelt entgegengesetzten Buchung.“³⁹²

Die Bestimmung der Recheninhalte, die doppisch verbucht werden, hängt vom jeweiligen Rechenzweck ab. In den letzten beiden Jahrhunderten wurden hierzu vor allem von der Wissenschaft unterschiedliche Auffassungen vertreten, mit dem Ergebnis unterschiedlicher Bilanztheorien, die jeweils unterschiedliche Recheninformationen beinhalten. Diese sind in Ansicht 31 auf der nachfolgenden Seite dargestellt. Sie wurden insbesondere von *Adolf Moxter* Mitte der 1980er Jahre umfassend beschrieben und kritisch gewürdigt.³⁹³

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die privatwirtschaftliche Ausrichtung des doppelischen Rechenstils, der als Grundlage für die Konzeption der staatlichen Doppik dient. Denn nach § 7a Abs. 1 HGrG folgt die staatliche Doppik grundsätzlich den Vorschriften zur Rechnungslegung des Handelsgesetzbuchs (HGB). Ferner sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung (GoB) über § 7a Abs. 1 HGrG auch von den bilanzierenden staatlichen Gebietskörperschaften zu beachten.³⁹⁴

³⁹⁰ *Pacioli, Luca (1494).*

³⁹¹ Vgl. *Gutenberg, Erich (1990)*, S. 15. Luca Pacioli „ist nicht der Erfinder der doppelten Buchführung gewesen. Aber seine Erläuterung der Doppik bildet die erste vollständige und in sich geschlossene Darstellung des doppelischen Systems.“

³⁹² *Oettle, Karl (1991)*, S. 315.

³⁹³ Vgl. *Moxter, Adolf (1984).*

³⁹⁴ Zur Maßgeblichkeit der handelsrechtlichen GoB für die staatliche Doppik siehe etwa *Wüstemann, Jens/Wüstemann, Sonja (2013)*, S. 593 ff.

Bilanzauffassung	Begründer	Rechenzweck
Statische Bilanztheorie	Reichsoberhandelsgericht	Zerschlagungsstatik → Ermittlung des Schuldendeckungspotenzials trotz Unternehmensfortführung
	Herman Veit Simon	Fortführungsstatik → Subjektive Vermögensermittlung unter Berücksichtigung der Unternehmensfortführung
Dynamische Bilanztheorie	Eugen Schmalenbach	Gewinn- statt Vermögensermittlung → Im Vordergrund steht die Bestimmung der Gewinnentwicklung
Organische Bilanztheorie	Fritz Schmidt	Zeitwertorientierte im Sinne einer inflationsbereinigten Vermögens- und Gewinnermittlung anhand von Wiederbeschaffungspreisen → Berücksichtigung von Scheingewinnen
Ausschüttungsstatik	Adolf Moxter	Zahlungsbemessungsfunktion → Vorsichtige und objektivierte Vermögens- und Gewinnermittlung zur Feststellung des maximal entziehbaren Gewinns (Gläubigerschutzfunktion); Abkopplungsthese → Informationsfunktion des Jahresabschlusses: Darstellung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage erfolgt im Anhang und im Lagebericht der Kapitalgesellschaft.

Ansicht 31: Wesentliche Bilanzauffassungen im Überblick

Quelle: Eigene Darstellung

Der primäre Rechenzweck der Ausschüttungsstatik nach *Adolf Moxter* ist eine vorsichtige und objektivierte Vermögens- und Gewinnermittlung zum Schutze der Gläubiger. Neben der Zahlungsbemessungsfunktion hat der Jahresabschluss der privaten Erwerbswirtschaften auch Informationsfunktionen zu erfüllen. *Adolf Moxter* betont jedoch, dass eine Vermengung von „Gewinnanspruchs-GoB“ und „Informations-GoB“ zu unterlassen ist.³⁹⁵ Anderenfalls hätte die Ausweitung der „Informations-GoB“ in der Bilanz unerträgliche Beeinträchtigungen der „GoB-Schutzfunktionen“ zur Folge, mit negativen Auswirkungen auf den Gläubigerschutz.³⁹⁶ Die Informationszwecke, die etwa der Jahresabschluss nach § 264 Absatz 2 HGB zu erfüllen hat, sind im Sinne der Abkopplungsthese³⁹⁷ von *Adolf Moxter* im Anhang darzustellen.

³⁹⁵ *Moxter, Adolf* (2003), S. 221 (beide Zitate).

³⁹⁶ *Moxter, Adolf* (2003), S. 221 (beide Zitate).

³⁹⁷ Zur Abkopplungsthese siehe insbesondere *Moxter, Adolf* (1979), S. 141 (Hervorhebungen im Original) und *Moxter, Adolf* (1997), S. 198.

Private Erwerbswirtschaften zählen zu den formalzielorientierten Wirtschaftssubjekten, die nach den Regelungen des Handelsgesetzbuches (HGB) zur Buchführung verpflichtet sind.³⁹⁸ Sie haben die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung (GoB) zu beachten.³⁹⁹ Der Terminus GoB ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der insbesondere seit den 1960er Jahren durch die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) konkretisiert wird.⁴⁰⁰ So hatte beispielsweise der Große Senat des BFH im Jahre 1969 die GoB als „Regeln, nach denen der Kaufmann zu verfahren habe, um zu einer dem gesetzlichen Zweck entsprechenden Bilanz zu gelangen“⁴⁰¹, definiert.

Für *Adolf Moxter* handelt es sich bei den GoB um ein anerkanntes Grundgefüge „von sich wechselseitig ergänzenden und beschränkenden Fundamentalprinzipien, Folgeprinzipien und Einzelnormen“⁴⁰². Dazu zählen sowohl „kodifizierte“⁴⁰³ wie auch „nicht kodifizierte“⁴⁰⁴ Rechnungslegungsgebote. In den nachfolgenden drei Ansichten sind die GoB, in Anlehnung an *Heinz Kußmaul* und *Stephan Meyering*, unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Rechtsgrundlagen tabellarisch dargestellt.⁴⁰⁵ Wie bereits beschrieben, gehören die GoB auch zu den Grundsätzen der staatlichen Doppik.

³⁹⁸ § 238 Absatz 1 Satz 1 HGB in Verbindung mit § 241a HGB und § 242 Absatz 4 HGB. In § 241a HGB sind Kriterien definiert, die Einzelkaufleute von der Buchführungspflicht und der Aufstellung eines Inventars befreien. Darüber hinaus sind diese Kaufleute nach § 242 Absatz 4 HGB auch nicht verpflichtet, einen Jahresabschluss aufzustellen. Für den weiteren Verlauf der Arbeit sind die Regelungen des § 241a HGB sowie des § 242 Absatz 4 HGB nicht von Bedeutung, da sich die Buchführungs- und Bilanzierungspflicht staatlicher Gebietskörperschaften direkt aus § 7a HGrG ergibt.

³⁹⁹ Vgl. *Moxter, Adolf (1991)*, S. 7 f.; vgl. *Moxter, Adolf (1980)*.

⁴⁰⁰ Vgl. *Moxter, Adolf (1993)*, S. 6 ff.

⁴⁰¹ *Moxter, Adolf (1991)*, S. 8.

⁴⁰² *Moxter, Adolf (1993)*, S. 7.

⁴⁰³ Kodifizierte GoB sind gesetzlich niedergeschrieben. Sie finden sich vor allem im HGB.

⁴⁰⁴ Nicht kodifizierte GoB sind solche, die sich nicht unmittelbar aus dem Gesetz ergeben, aber dennoch vom Buchführenden bzw. Bilanzierenden beachtet werden müssen, wie z.B. der Grundsatz der Nichtaktivierung schwebender Geschäfte.

⁴⁰⁵ Vgl. *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*, S. 633 ff.

Allgemeine Grundsätze	Inhalt	Rechtsgrundlage
Der Jahresabschluss ist nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) aufzustellen.	Alle kodifizierten und nicht kodifizierten formellen und materiellen GoB sind bei der Aufstellung des Jahresabschlusses zu beachten.	§ 243 Absatz 1 HGB
Generalnorm für Kapitalgesellschaften	Der Jahresabschluss der Kapitalgesellschaft hat ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln.	§ 264 Absatz 2 HGB
Klarheit und Übersichtlichkeit	Es sind die Gliederungsvorschriften der Bilanz und der Erfolgsrechnung sowie ein klarer Aufbau von Anhang und Lagebericht zu beachten.	§ 243 Absatz 2 HGB
Bilanzwahrheit	Die Bilanzansätze sollen nicht nur rechnerisch richtig, sondern auch geeignet sein, den jeweiligen Bilanzzweck zu erfüllen.	nicht kodifiziert
Einhaltung der Aufstellungsfristen	Die Aufstellung des Jahresabschlusses hat innerhalb der einem ordnungsgemäßen Geschäftsgang entsprechenden Zeit zu erfolgen. Bei kleinen Kapitalgesellschaften (§ 267 Absatz 1 HGB) ist der Jahresabschluss innerhalb von 3, spätestens 6 Monaten des folgenden Geschäftsjahres aufzustellen. Für mittelgroße (§ 267 Absatz 2 HGB) und große Kapitalgesellschaften (§ 267 Absatz 3 HGB) ist der Jahresabschluss innerhalb von 3 Monaten des folgenden Geschäftsjahres aufzustellen.	§ 243 Absatz 3 HGB § 264 Absatz 1 Satz 3 HGB § 264 Absatz 1 Satz 4 HGB

Ansicht 32: Allgemeine Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*

Die allgemeinen GoB beschreiben formelle und materielle Grundsätze der Rechnungslegung, die sich insbesondere auf eine ordnungsgemäße Führung von Büchern und Aufstellung von Jahresabschlüssen beziehen. Die Nichtbeachtung dieser GoB kann dazu führen, dass die Jahresabschlussadressaten unvollständige oder falsche Recheninformationen erhalten. Dies hätte ggf. auch negative Auswirkungen auf das Haushaltsverfahren und die Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte, da bei Anwendung der staatlichen Doppik die Haushaltsdaten aus dem „kaufmännischen Abschluss“ stammen. Neben den allgemeinen Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung sind die in der nachfolgenden

Ansicht 33 aufgeführten Ansatzgrundsätze von entscheidender Bedeutung für die Aufstellung des Jahresabschlusses.

Ansatzgrundsätze	Inhalt	Rechtsgrundlage
Bilanzidentität	Die Ansätze in der Eröffnungsbilanz und der vorangegangenen Schlussbilanz müssen mengen- und wertmäßig übereinstimmen.	§ 252 Absatz 1 Nr. 1 HGB
Vollständigkeit	Ausweis sämtlicher Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten, Aufwendungen und Erträge sowie bei Kapitalgesellschaften sämtlicher Pflichtangaben im Anhang und im Lagebericht.	§ 246 Absatz 1 HGB; §§ 284 und 285 HGB; § 289 HGB
Verrechnungsverbot (Saldierungsverbot, Bruttoprinzip)	Es gilt der Grundsatz, dass Aktiv- und Passivposten oder Aufwendungen und Erträgen sowie Grundstücksrechte und –lasten nicht gegeneinander aufgerechnet werden dürfen. Ausnahmen vom Grundsatz des Verrechnungsverbotes finden sich in § 246 Absatz 2 Satz 2 HGB.	§ 246 Absatz 2 HGB
Bilanzierungsverbote und Bilanzierungswahlrechte	Dazu zählen die Aktivierungsverbote in § 248 Absatz 1 HGB sowie die Aktivierungswahlrechte in § 248 Absatz 2 HGB.	§ 248 HGB
Darstellungstetigkeit (formelle Bilanzkontinuität)	Die Form der Darstellung, insbesondere die Gliederung der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung, ist beizubehalten.	§ 265 Absatz 1 HGB
Ansatzstetigkeit	Die im vorhergehenden Jahresabschluss angewandten Ansatzmethoden sind beizubehalten.	§ 246 Absatz 3 HGB

Ansicht 33: Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung hinsichtlich des Vermögensansatzes

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*

Die Ansatz-GoB beziehen sich zunächst auf die Frage, welche Vermögensgegenstände bzw. welche Schulden die Bilanz enthalten muss (Bilanzierungspflichten), enthalten kann (Bilanzierungswahlrechte) bzw. nicht enthalten darf (Bilanzierungsverbote). Die Inanspruchnahme von Ansatzwahlrechten wirkt sich unmittelbar auf den Periodenerfolg aus. Denn die Ausübung von Aktivierungswahlrechten führt zu einem höheren Vermögensausweis in der Bilanz im Vergleich zur Nichtausübung, mit der Folge, dass sich das Eigenkapital erhöht. Im umgekehrten Fall führen ausgeübte Passivierungswahlrechte im Vergleich zur Nichtausübung zu

einem höheren Schuldenausweis in der Bilanz und damit zu einem geringeren Eigenkapital. Beim Ansatz von Vermögensgegenständen und Schulden ist nach § 246 Absatz 1 HGB zudem das Prinzip der wirtschaftlichen Betrachtungsweise von Bedeutung.⁴⁰⁶

Bewertungsfragen sind immer im Kontext mit der Bilanzierungsfähigkeit von Vermögensgegenständen und Schulden zu beantworten. Die nachfolgende Ansicht 34 enthält alle wesentlichen GoB zur Wertermittlung von Vermögensgegenständen und Schulden.

Bewertungsgrundsätze	Inhalt	Rechtsgrundlage
Unternehmensfortführung	Die Bewertung der Vermögensgegenstände und Schulden hat unter dem Grundsatz der Unternehmensfortführung zu erfolgen. Zerschlagungswerte dürfen bei Unternehmensfortführung nicht angesetzt werden.	§ 252 Absatz 1 Nr. 2 HGB
Einzelbewertung	Grundsätzlich sind sämtliche Vermögensgegenstände und Schulden zum Abschlussstichtag einzeln zu bewerten. Die gesetzlichen Ausnahmen zur Einzelbewertung finden sich in den §§ 240 Absatz 3 und 4 HGB sowie in § 254 HGB und in § 256 HGB.	§ 252 Absatz 1 Nr. 3 HGB
Vorsichtsprinzip	Es gilt das Verbot der Gewinnantizipation (Realisationsprinzip) und das Gebot der Verlustantizipation (Imparitätsprinzip). Ausnahmen vom Verbot der Gewinnantizipation sind in § 340e Absatz 3 HGB für Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitutionen definiert.	§ 252 Absatz 1 Nr. 4 HGB
Periodenabgrenzung	Aufwendungen und Erträge des Geschäftsjahres sind unabhängig von ihrem entsprechenden Zahlungszeitpunkt im Jahresabschluss zu berücksichtigen.	§ 252 Absatz 1 Nr. 5 HGB
Anschaffungskostenprinzip (Prinzip der nominellen Kapitalerhaltung)	Die historischen bzw. fortgeführten Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten bilden die Obergrenze für die Bewertung und die Bemessung der Gesamtabschreibungen. Höhere Wiederbeschaffungskosten dürfen nicht berücksichtigt werden.	§ 253 HGB

⁴⁰⁶ Zum Prinzip wirtschaftlicher Betrachtungsweise siehe insbesondere *Moxter, Adolf (2003)*, S. 15 f. und *Moxter, Adolf (1989)*.

Bewertungsgrundsätze	Inhalt	Rechtsgrundlage
Bewertungsstetigkeit (materielle Bilanzkontinuität)	Die im vorhergehenden Jahresabschluss angewandten Bewertungsmethoden sollen beibehalten werden.	§ 252 Absatz 1 Nr. 6 HGB

Ansicht 34: Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung hinsichtlich der Vermögensbewertung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*

Nach Prüfung der Bilanzierungsfähigkeit von Vermögensgegenständen und Schulden ist bei der Wertermittlung der Grundsatz der Einzelbewertung (§ 252 Absatz 1 Nr. 3 HGB) zu beachten, sofern nicht gesetzliche Bewertungsvereinfachungen zum Tragen kommen.⁴⁰⁷

Für Haushaltswirtschaften, deren Rechnungswesen nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik (§ 7a HGrG) erfolgt, sind die §§ 238 bis einschließlich 315a HGB und die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung zu beachten. Insofern können die in den Ansichten 32 bis 34 aufgelisteten GoB auch als Rechnungslegungsgebote der staatlichen Doppik interpretiert werden. Allerdings kann von den handelsrechtlichen Regelungen und den GoB nach § 7a Absatz 2 HGrG abgewichen werden, sofern dies aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft zweckmäßig ist. Ausnahmen sind vom Bund-Länder-Gremium nach § 49a Absatz 1 HGrG zu erarbeiten und zu begründen.⁴⁰⁸

4.2.2.2 Rechenzwecke der staatlichen Doppik

Wie bereits beschrieben wurde, erfolgt die Konkretisierung der Rechnungslegungsnormen im Wesentlichen durch die vom Bund-Länder-Gremium nach § 49a Absatz 1 HGrG erarbeiteten Standards staatlicher Doppik. Nach den Regelungen des § 49a Absatz 1 HGrG sind die Standards einmal jährlich durch das Gremium zu überprüfen. Die aktuelle Beschlussfassung der Standards staatlicher Doppik datiert vom 23. Oktober 2013.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Zu den gesetzlichen Bewertungsvereinfachungen zählen die Gruppenbewertung (§ 240 Absatz 4 HGB), die Festbewertung (§ 240 Absatz 3 HGB), die Sammelbewertung nach der Lifo-Methode oder nach der Fifo-Methode und die Bildung von Bewertungseinheiten (§ 254 HGB).

⁴⁰⁸ Vgl. *Wüstemann, Jens/Wüstemann, Sonja (2013)*, S. 594 m.w.N.

⁴⁰⁹ Siehe hierzu Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013, veröffentlicht unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen.

Die Rechenzwecke der staatlichen Doppik werden durch die Funktionen des Haushaltsplans bestimmt. Diese finden sich etwa in § 2 HGrG, sowie in den sinngleichen Vorschriften der Haushaltsordnungen der staatlichen Gebietskörperschaften.

Nach § 2 Satz 1 HGrG dient der Haushaltsplan der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs (→ Bedarfsdeckungsfunktion bzw. finanzwirtschaftliche Ordnungsfunktion) bzw. bei doppisch basierter Haushaltswirtschaft auch des Aufwands, der zur Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Hierzu hat der Haushaltsplan alle erforderlichen Rechengrößen aufzulisten. Bei Anwendung der staatlichen Doppik sind dies insbesondere alle planbaren Aufwendungen und Erträge sowie die zur Aufgabenerfüllung benötigte Liquidität, die im doppischen Finanzplan abgebildet wird. Das Aufstellen von Planbilanzen, die zukunftsorientierte Recheninformationen über die Entwicklung des Vermögens und der Schulden enthalten, wird durch das Haushaltsrecht hingegen nicht gefordert.

Nach § 2 Satz 2 HGrG basiert die Haushalts- und Wirtschaftsführung auf dem Haushaltsplan. Im Haushaltsplan findet sich das politische Handlungsprogramm in Zahlen (→ Gestaltungs- und Programmfunktion). Dort werden die Ermächtigungen abgebildet, die die Verwaltungen zur Aufgabenerfüllung benötigen. Bei Anwendung der staatlichen Doppik sind dies vor allem Planrechendaten der Ergebnis- und Finanzrechnung. Sie stellen wesentliche Recheninformationen zur Durchführung der parlamentarischen Haushaltskontrolle (→ Kontrollfunktion) dar.

Darüber hinaus hat der Haushaltsplan nach § 2 Satz 3 HGrG bei seiner Aufstellung und Ausführung den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (→ Gesamtwirtschaftliche Funktion).⁴¹⁰ Bei einer Staatsquote⁴¹¹ von annähernd 45 Prozent ist

⁴¹⁰ Vgl. § 1 Satz 2 StWG. Danach sind die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.

⁴¹¹ Siehe hierzu den Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom 21. November 2013, Tabelle 10. Entwicklung der Staatsquote von 1960 bis zum Jahre 2011, abgerufen im Internet am 18.12.2013 unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/11/Inhalte/Kapitel-5-Statistiken/5-1-12-entwicklung-der-staatsquote.html>. Danach wird die Staatsquote als Relation der Gesamtausgaben des Staates zum Bruttoinlandsprodukt dargestellt.

anzunehmen, dass der öffentliche Haushalt auch ein bedeutendes Instrument zur Konjunktursteuerung ist.⁴¹²

Weitere wichtige Funktionen des Haushaltsplans sind die Informations- und Transparenzfunktion, die eine vollständige, übersichtliche und verständliche Abbildung des Regierungs- und Verwaltungshandelns sicherstellen sollen.⁴¹³ Dadurch wird nicht nur dem einzelnen Parlamentarier, sondern auch jedem interessierten Bürger ein Überblick über die Finanzwirtschaft des Regierungshandelns gegeben.

Zum Schutze der haushaltspolitischen und ökonomischen Handlungsfähigkeit künftiger Generationen und Parlamentsmehrheiten sind zudem Recheninformationen für die Beteiligten am Haushaltsverfahren erforderlich, die die wahrscheinlichen finanziellen Auswirkungen ihrer heutigen Entscheidungen für die Zukunft abbilden.⁴¹⁴

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei der Ausformulierung von Rechenzwecken für ein staatliches Rechnungswesen weitaus mehr Aspekte zu berücksichtigen sind, als beispielsweise bei einem am Gläubigerschutz ausgerichteten Rechnungswesen privater Erwerbswirtschaften. Im Kontext zu den vielfältigen Funktionen, die der öffentliche Haushalt zu erfüllen hat, sollten die Standards staatlicher Doppik deshalb so formuliert werden, dass die daraus abgeleiteten Rechendaten die Informationsbedürfnisse der Beteiligten am Haushaltsverfahren bestmöglich befriedigen.

Als übergeordneten Rechenzweck hat das Bund-Länder-Gremium den Nachhaltigkeitsgrundsatz bezeichnet, der – vergleichbar dem (handelsrechtlichen) Gläubigerschutzgrundsatz – einer vorsichtigen und objektivierten Vermögens- und Ergebnisermittlung folgt. Hierzu zählen etwa das Vorsichtsprinzip (§ 252 Absatz 1 Nr. 4 HGB) als Fundamentalprinzip sowie weitere

⁴¹² Vgl. *Gröpl, Christoph* (2011), S. 54; vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, S. 311 ff.; vgl. *Nägerl, Caroline* (2011), Seite 7.

⁴¹³ Vgl. hierzu die Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013, veröffentlicht unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen, S. 14 f.

⁴¹⁴ Vgl. *Meinen, Jörg* (2012), S. 393 ff.

Objektivierungsprinzipien, wie etwa der Einzelbewertungsgrundsatz⁴¹⁵ oder das Stichtagsprinzip (§ 252 Absatz 1 Nr. 3 HGB).

Das Vorsichtsprinzip enthält neben dem Realisations- und Imparitätsprinzip auch das Wertaufhellungsprinzip. Das Realisationsprinzip regelt die bilanzielle Berücksichtigung von Geschäftsfällen, die zu Eigenkapitalerhöhungen führen, etwa das Entstehen von Steuerforderungen. Das Imparitätsprinzip verlangt die bilanzielle Berücksichtigung von Verpflichtungen, die sich eigenkapitalmindernd auswirken, beispielsweise künftige Pensionszahlungen in Form von Rückstellungen. Durch das Gebot der Verlustantizipation und das Verbot der Gewinnantizipation hat der Bilanzierende im Zweifelsfalle in seiner Bilanz „weniger Vermögen“ und „mehr Schulden“ auszuweisen. Mit Hilfe des Wertaufhellungsprinzips sollen alle rechnungsrelevanten Informationen in der Bilanz Berücksichtigung finden, die bis zum Bilanzstichtag faktisch vorgelegen haben, über die der Bilanzierende jedoch erst nach dem Bilanzstichtag aber bis zur Bilanzaufstellung Kenntnis erlangt hat.

Die oben aufgeführten Fundamentalprinzipien dienen zwar in erster Linie dem Gläubigerschutz privater Erwerbswirtschaften, eignen sich aber grundsätzlich auch für die öffentliche Rechnungslegung auf Basis der Standards staatlicher Doppik, da die GoB als Normengefüge unabhängig von Branche, Rechtsform oder Größe des Bilanzierenden anwendbar sind.⁴¹⁶ Sie zählen nach § 7a HGrG mithin zu den Grundsätzen staatlicher Doppik, jedoch unter der Einschränkung, dass sie den Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft entsprechen müssen. Die Identifikation solcher Besonderheiten obliegt dem Standardisierungsgremium von Bund und Ländern. Dies führt auch zur Notwendigkeit, einer von den GoB abweichenden Regelung zu untersuchen.⁴¹⁷ Hierzu dürfen jedoch keine bloßen Vereinfachungen zählen, die ein Weglassen von Informationen lediglich der besseren Handhabung wegen begründen. Allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Wesentlichkeit können für Informationen, die die Voll-

⁴¹⁵ Ausnahmen vom Einzelbewertungsgrundsatz bilden die Bewertungseinheiten nach § 254 HGB sowie das Planvermögen im Sinne von § 246 Absatz 2 Satz 2 HGB. Bei den Bewertungseinheiten werden gegenläufige Wertänderungen von Bestandteilen einer Bewertungseinheit saldiert. Als Planvermögen werden Vermögensgegenstände bezeichnet, die dem Zugriff aller Gläubiger entzogen sind und ausschließlich der Erfüllung von Schulden aus Altersversorgungsverpflichtungen dienen. Sie sind mit diesen Schulden zu verrechnen.

⁴¹⁶ Vgl. *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*, S. 635 (m.w.N.); a. A. vgl. *Meinen, Jörg (2012)*, S. 393 (m.w.N.).

⁴¹⁷ Vgl. *Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred (2010)*, S. 186 f.

ständigkeit, Verlässlichkeit und Aussagekraft des Jahresabschlusses nicht beeinträchtigen, Vereinfachungen geprüft werden.⁴¹⁸

Informationen auf Basis einer vorsichtigen Vermögens- und Ergebnisermittlung sind zur Unterstützung einer nachhaltigen Finanzpolitik als Voraussetzung für den Generationenschutz grundsätzlich geeignet.⁴¹⁹ Der Auffassung von *Heinz Kußmaul und Stephan Meyering*, dass das Vorsichtsprinzip „zu Lasten der Information der Rechnungslegung“ der staatlichen Gebietskörperschaften geht und somit den „Informationsgehalt des Abschlusses verfälscht“, wird nicht gefolgt.⁴²⁰ Wie bereits beschrieben, können Recheninformationen zur Darstellung „ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage“⁴²¹ des Bilanzierenden im Sinne der Abkopplungsthese von *Adolf Moxter* über den Anhang den Informationsadressaten⁴²² bereitgestellt werden. Anderenfalls würden die GoB-Schutzfunktionen bedeutend beeinträchtigt werden. Der Anhang ist als elementarer Bestandteil der Jahresabschlüsse von Kapitalgesellschaften auch obligatorisch für öffentliche Betriebe, die nach § 7a Absatz 1 HGrG die staatliche Doppik anwenden.

Durch die jüngste Finanzkrise im Euroraum liegt die Vermutung nahe, dass Recheninformationen auf Basis der einfachen Kameralistik für fundierte Entscheidungen der Beteiligten am Haushaltsverfahren zur Optimierung der Haushaltssteuerung nicht alleine ausreichen. Das heißt allerdings nicht, dass durch das Vorliegen beispielsweise doppischer Recheninformationen per se solche Krisen abgewendet werden.⁴²³ Entscheidend ist vielmehr, ob sich geeignete Recheninformationen finden, die von den Beteiligten am Haushaltsverfahren verstanden und zur Optimierung der Haushaltssteuerung auch genutzt werden. Bei der Suche nach solchen Recheninformationen sollte stets berücksichtigt werden, dass staatliche Betriebe, im Gegen-

⁴¹⁸ Vgl. *Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred (2010)*, S. 191 ff., insbes. S. 196 (Hervorhebungen im Original): „Es bestünde [sonst] die Gefahr, dass die Systematik der bilanzrechtlichen Normen durchbrochen und die Staatsdoppik sich zu einer ungeordneten Kasuistik entwickeln würde.“

⁴¹⁹ Vgl. *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*, S. 621 (m.w.N.).

⁴²⁰ *Kußmaul, Hans/Meyering, Stephan (2011)*, S. 637, beide Zitate mit Hervorhebungen im Original.

⁴²¹ § 264 Abs. 2 HGB

⁴²² Zu den Informationsadressaten zählen in erster Linie neben den Entscheidungsträgern öffentlicher Haushalte auch die steuerpflichtigen Bürger sowie die (geldgebenden) Banken.

⁴²³ Vgl. *Bergmann, Andreas/Rauskala, Iris (2012)*, S. 70 ff. Die beiden Autoren fordern ein integriertes System der Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Finanzstatistik, mit transparenter und zeitnaher Informationsversorgung der Berichtsadressaten auf Basis unabhängiger Rechnungslegungsstandards, die dem spezifischen Charakter des Staates Rechnung tragen.

satz zu privaterwerbswirtschaftlichen Betrieben, gemeinwohlorientierte Betriebszwecke verfolgen.

Als Folge der Finanzkrise wurde die Europäische Kommission beauftragt, eine Bewertung bis zum 31. Dezember 2012 hinsichtlich der Frage vorzunehmen, ob die internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor („International Public Sector Accounting Standards“) für das öffentliche Rechnungswesen der Mitgliedstaaten geeignet sind.⁴²⁴ Am 6. März 2013 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Bericht zur angestrebten Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten.⁴²⁵ Sie kam zu dem Ergebnis, dass der derzeitige Entwicklungsstand der IPSAS hierfür insgesamt nicht geeignet ist.⁴²⁶ Es sollte vielmehr ein doppeltes Rechnungswesen auf Basis europäischer Rechnungslegungsstandards (EPSAS) für alle Mitgliedstaaten konzipiert werden.⁴²⁷ Dafür stellen nach Auffassung der Europäischen Kommission die IPSAS einen geeigneten Bezugsrahmen dar. Bei der Formulierung der EPSAS sollte allerdings auf eine hohe Objektivierung⁴²⁸ der Rechnungslegungsinhalte geachtet werden.⁴²⁹ Das bedeutet vor allem Einschränkung der Ermessensspielräume der Bilanzierenden im Hinblick auf den verfolgten Bilanzzweck.⁴³⁰

⁴²⁴ Vgl. Art. 16 Absatz 3 der Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 08.11.2011, Amtsblatt der Europäischen Union, L 306/41 vom 23.11.2011; vgl. *Radermacher, Walter (2012)*. Die Bewertung der IPSAS erfolgt durch Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Union mit Sitz in Luxemburg. Eurostat erstellt Statistiken für die EU-Mitgliedstaaten, die Vergleiche zwischen den Ländern und Regionen ermöglichen.

⁴²⁵ Vgl. *Bericht der Europäischen Kommission* vom 06.03.2013, COM(2013) 114 final. Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten. Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten {SWD(2013) 57 final}, im Internet abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/1_DE_ACT_part1_v4.pdf

⁴²⁶ Vgl. *Bericht der Europäischen Kommission* vom 06.03.2013, S. 9 f. Obwohl der große Nutzen der IPSAS anerkannt wird, hat bisher kein Mitgliedstaat der Europäischen Union sie vollständig umgesetzt. Insbesondere für die Erfassung von Steuern und Sozialleistungen sind die aktuellen IPSAS nach Einschätzung der Europäischen Kommission nicht geeignet. Die derzeit definierten Rechnungslegungsvorschriften sind außerdem noch nicht stabil genug. Außerdem mangelt es gegenwärtig bei der Führung und Verwaltung der IPSAS an unzureichender Beteiligung der für die staatliche Rechnungslegung in der Europäischen Union zuständigen Behörden.

⁴²⁷ Vgl. *Bericht der Europäischen Kommission* vom 06.03.2013, S. 10 ff.

⁴²⁸ Vgl. *Moxter, Adolf (2013)*, S. 303 f.; vgl. *Moxter, Adolf (2003)*, S. 18: „Objektivierungen bewirken Rechtssicherheit und Rechtsklarheit.“

⁴²⁹ Vgl. *Nowak, Karsten (2013)*, S. 363 ff.; vgl. *Eibelshäuser, Manfred (2012)*, S. 80 ff.

⁴³⁰ Vgl. *Moxter, Adolf (2003)*, S. 16.

4.2.2.3 Rechenlogik der staatlichen Doppik

Die Handhabung von Geschäftsfällen unterliegt bei Anwendung der (staatlichen) Doppik einer stringenten Verbuchungslogik.⁴³¹ Jeder Geschäftsfall wird wertmäßig auf mindestens zwei Konten erfasst, wobei ein Konto nur im „Soll“ und ein anderes nur im „Haben“ bebucht wird. Doppische Konten sind im Vergleich zu kameralen Konten eindimensional. Sie werden buchhalterisch entweder als Bestandskonten in Form von Aktiv- bzw. Passivkonten oder als Erfolgskonten in Form von Ertrags- bzw. Aufwandskonten geführt.⁴³² Der strukturelle Aufbau der doppischen Bestandskonten ist in der nachfolgenden Ansicht 35 dargestellt.

Doppische Bestandskonten			
Aktiva		Passiva	
Soll	Haben	Soll	Haben
Anfangsbestand (Eröffnungsbilanzwert)	Abgänge	Abgänge	Anfangsbestand (Eröffnungsbilanzwert)
Zugänge	Endbestand (Schlussbilanzwert)	Endbestand (Schlussbilanzwert)	Zugänge
Σ	= Σ	Σ	= Σ

Ansicht 35: Doppische Bestandskonten

Quelle: Eigene Darstellung

Aktive Bestandskonten bilden die Aktiva der Bilanz ab. Ihre Anfangsbestände und Zugänge werden im Soll, die Abgänge im Haben des jeweiligen Kontos erfasst. Der Saldo von Anfangsbestand zuzüglich Zugänge und abzüglich Abgänge ergibt den Schlussbilanzwert. Bei den passiven Bestandskonten werden die Anfangsbestände und Zugänge im Haben, die Abgänge im Soll erfasst. Der Schlussbilanzwert ermittelt sich analog zur Ermittlung der aktiven Bestandskonten.

Bei der Doppik werden vier Grundarten von Geschäftsfällen unterschieden, der Aktivtausch und der Passivtausch, sowie die Bilanzverlängerung bzw. Aktiv-Passiv-Mehrung und die Bi-

⁴³¹ Im weiteren Verlauf der Arbeit wird synonym zum Begriff „staatliche Doppik“ auch der Begriff „Doppik“ verwendet, da hinsichtlich des Kontenaufbaus und der Rechenlogik keine Unterschiede zwischen beiden Begrifflichkeiten bestehen.

⁴³² Vgl. Gröpl, Christoph (2006), S. 90.

lanzverkürzung bzw. Aktiv-Passiv-Minderung. Beim Aktiv- bzw. Passivtausch handelt es sich um Geschäftsfälle, die nur Auswirkungen auf die Struktur der Aktiv- bzw. Passivbestände haben, bei gleichbleibender Bilanzsumme. Beispiele für einen Aktivtausch sind Barkäufe bzw. Barverkäufe von Gegenständen des Anlage- oder Umlaufvermögens. Ein Passivtausch liegt etwa bei der Umwandlung einer kurzfristigen in eine langfristige Verbindlichkeit oder umgekehrt vor. Bilanzverlängerungen bzw. Aktiv-Passiv-Mehrungen beziehen sich auf solche Geschäftsfälle, die zu einer Zunahme von Aktiva und Passiva in gleicher Höhe führen, etwa durch Zielkauf von Gegenständen des Anlage- oder Umlaufvermögens. Bilanzverkürzungen bzw. Aktiv-Passiv-Minderungen sind die Folge von Geschäftsvorfällen, durch die eine Abnahme von Aktiva und Passiva in gleicher Höhe erfolgt, etwa durch Tilgung kurz- oder langfristiger Verbindlichkeiten. Die beschriebenen vier Grundarten von Geschäftsfällen haben keine Auswirkungen auf die Höhe des Eigenkapitals. Sie werden als erfolgsneutrale Geschäftsfälle bezeichnet.

Im Gegensatz dazu führen erfolgswirksame Geschäftsfälle, als Ausfluss der betrieblichen Leistungserstellung zu Eigenkapitalveränderungen. Eigenkapitalerhöhungen resultieren aus Erträgen, Eigenkapitalminderungen aus Aufwendungen. Erträge und Aufwendungen sind als Stromgrößen Bestandteil der Ergebnisrechnung bzw. Gewinn- und Verlustrechnung (GuV). Aus dem Saldo über alle Aufwendungen und Erträge berechnet sich das erwirtschaftete Ergebnis eines Haushaltsjahres. Ansicht 36 zeigt den strukturellen Aufbau der doppischen Erfolgskonten.

Doppische Erfolgskonten			
Aufwendungen		Erträge	
Soll	Haben	Soll	Haben
Erfassung aufwandswirksamer Geschäftsfälle	Wertminderung (Saldo)	Wertzuwachs (Saldo)	Erfassung ertragswirksamer Geschäftsfälle
Σ	= Σ	Σ	= Σ

Ansicht 36: Doppische Erfolgskonten

Quelle: Eigene Darstellung

Mit der praktizierten einfachen Kameralistik werden entsprechend dem Haushaltsrecht ausschließlich etatreife Zahlungen eines Haushaltsjahres erfasst. Dies ermöglicht lediglich die Erfassung des Zahlungsmittelbestandes und seiner Veränderung. Recheninformationen hinsichtlich des Ressourceneinsatzes liefert die einfache Kameralistik nur unvollständig. Erst durch die Ermittlung der Reinvermögensänderung⁴³³ werden Ressourcenmehrungen und Ressourcenverbräuche einer Abrechnungsperiode vollständig abgebildet. Erträge und Aufwendungen sind die hierzu gehörenden Rechengrößen, wie die nachfolgende Ansicht 37 zeigt.⁴³⁴

Bestandsgröße	Inhalt	Stromgrößen	
		positive Veränderung	negative Veränderung
Zahlungsmittelbestand	Bargeld + Sichtguthaben	Einzahlung	Auszahlung
Geldvermögen	Zahlungsmittelbestand + Forderungen - Schulden	Einnahme	Ausgabe
Gesamtvermögen	Geldvermögen + Sachvermögen	Ertrag	Aufwand

Ansicht 37: Bestands- und Stromgrößen bei Anwendung der Doppik

Quelle: Eigene Darstellung

Wie aus Ansicht 37 zu erkennen ist, beeinflussen die Stromgrößen die jeweiligen Bestandsgrößen. Positive Stromgrößen führen zu Bestandsmehrungen, negative zu Bestandsminderungen.⁴³⁵

Alle Geschäftsfälle, die innerhalb eines Haushaltsjahres doppisch verbucht werden, fließen über die Salden der Bestands- und Erfolgskonten in die Vermögensrechnung bzw. Bilanz und in die Ergebnisrechnung bzw. Gewinn- und Verlustrechnung sowie in die Finanzrechnung bzw. Kapitalflussrechnung ein.

⁴³³ Das Reinvermögen (Eigenkapital) berechnet sich aus der Differenz von Gesamtvermögen (Aktiva) und den Schulden bzw. dem Fremdkapital.

⁴³⁴ Vgl. Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011), S. 628 ff.

⁴³⁵ Bestandsveränderungen ergeben sich aus der Differenz von Bestandserhöhung und Bestandsminderung.

Mit der Finanz- bzw. Kapitalflussrechnung kann der Zahlungsmittelbestand und seine Veränderungen innerhalb eines Geschäfts- bzw. Haushaltsjahres abgebildet werden. Sie enthält wichtige Recheninformationen zur Darstellung und Beurteilung der Finanzlage des Buchführenden.⁴³⁶ Denn z.B. Investitionen in das Anlagevermögen oder Darlehensaufnahmen bzw. Darlehenstilgungen können nicht direkt aus der Vermögens- und/oder Erfolgsrechnung abgelesen werden. Nach § 297 Abs. 1 S. 1 HGB zählt die Kapitalflussrechnung zu den Pflichtbestandteilen von Konzernabschlüssen privater Erwerbswirtschaften. Sie ist aber auch von doppisch buchenden staatlichen Gebietskörperschaften aufzustellen. Die Regelungen hierzu finden sich in Anlage fünf zu den Standards staatlicher Doppik.⁴³⁷

Bei der Darstellung der Kapitalflussrechnung werden zwei Ermittlungsarten unterschieden, die direkte und die indirekte Methode. Bei der direkten Methode werden sämtliche Ein- und Auszahlungen eines Abrechnungszeitraums, z.B. eines Haushaltsjahres, gegenübergestellt. Im Gegensatz dazu geht die indirekte Methode vom doppelischen Jahres- bzw. Periodenergebnis aus, das sich aus der Differenz von Erträgen und Aufwendungen ermittelt. Damit der „Kapitalfluss“ auch bei der indirekten Methode dargestellt werden kann, sind sämtliche nicht zahlungswirksamen Erträge und Aufwendungen eines Haushaltsjahres aus dem Periodenergebnis herauszurechnen. Dazu zählen etwa Abschreibungen oder auch Zu- und Abnahmen von Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Bilanzstichtag des Vorjahres. Beide Ermittlungsarten, die direkte und die indirekte Methode, führen zum gleichen Ergebnis und unterscheiden sich lediglich in der Darstellungsform des Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit (CF I).

Der konzeptionelle Aufbau der Kapitalflussrechnung nach der direkten und der indirekten Methode findet sich im Deutschen Rechnungslegungs Standard Nr. 2 (DRS 2). Dieser wurde durch das Deutsche Rechnungslegung Standard Comité (DRSC)⁴³⁸ erstellt und soll künftig

⁴³⁶ Vgl. Scheffler, Eberhard (2007), S. 2045.

⁴³⁷ Siehe hierzu die Veröffentlichungen zum Projekt MHR (Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens): Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013, Anlage 5, S. 83 ff.

⁴³⁸ Das Deutsche Rechnungslegung Standard Comité (DRSC) wurde im März 1998 gegründet und hat seinen Sitz in Berlin. Beim DRSC handelt es sich um das in § 342 HGB genannte private Rechnungslegungsgremium. Die öffentliche Bekanntmachung der Rechnungslegungsstandards erfolgt nach § 342 Absatz 2 HGB durch das Bundesministerium der Justiz.

durch einen DRS 28 ersetzt werden, der sich zurzeit noch im Entwurfsstadium befindet.⁴³⁹ Aus diesem Grund zeigt die nachfolgende Ansicht 38 in verkürzter Form das Gliederungsschema der Kapitalflussrechnung nach der direkten Methode in Anlehnung an den DRS 2, in der für öffentliche Verwaltungen angepassten Form.⁴⁴⁰

	Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit (CF I) [= Summe der Einzahlungen - Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit]
+	Cashflow aus Investitionstätigkeit (CF II) [= Summe der Einzahlungen - Summe der Auszahlungen im Zusammenhang mit Investitionen]
+	Cashflow aus laufender Finanzierungstätigkeit (CF III) [= Summe der Einzahlungen - Summe der Auszahlungen im Zusammenhang mit Darlehen und/oder Krediten]
=	Zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds
+/-	Wechselkurs-, konsolidierungskreis- und bewertungsbedingte Änderung des Finanzmittelfonds
+	Finanzmittelbestand am Anfang der Periode
=	Finanzmittelbestand am Ende der Periode

Ansicht 38: Direkte Methode der Kapitalflussrechnung

Quelle: Eigene Darstellung

Wie aus Ansicht 38 zu erkennen ist, werden nach der direkten Methode ausschließlich Zahlungsflüsse abgebildet. Sie ähnelt damit der einfachen kameralen Haushaltsdarstellung, bei der Ein- und Auszahlungen eines Haushaltsjahres nach Haushaltstiteln gruppiert dargestellt werden.⁴⁴¹

In Ansicht 39 auf der nachfolgenden Seite findet sich die Darstellung der verkürzten Form der indirekten Methode der Kapitalflussrechnung in Anlehnung an den DRS 2. Wie bereits beschrieben wurde, wird der Kapitalfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit (CF I) ausgehend

⁴³⁹ Vgl. *Eiselt, Andreas/Müller, Stefan (2013)*, S. 2155 ff.

⁴⁴⁰ Vgl. *Eiselt, Andreas/Müller, Stefan (2013)*, S. 2157. Für private Erwerbswirtschaften wird der Cashflow I auch als Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit bezeichnet.

⁴⁴¹ Vgl. *Monsen, Norvald (2005)*, S. 24.

vom doppelischen Jahres- bzw. Periodenergebnis durch Bereinigung um zahlungsunwirksame Erträge und Aufwendungen ermittelt.

Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit (CF I)	
<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> +/- Periodenergebnis vor außerordentlichen Posten +/- Abschreibungen/Zuschreibungen auf Gegenstände des Anlagevermögens +/- Zunahme/Abnahme der Rückstellungen +/- Verlust/Gewinn aus dem Abgang von Anlagevermögen +/- Abnahme/Zunahme der Vorräte, Forderungen aus Lieferungen und Leistungen sowie anderer Aktiva, die nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind +/- Zunahme/Abnahme der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie anderer Passiva, die nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind </div>	
+	Cashflow aus Investitionstätigkeit (CF II) [= Summe der Einzahlungen - Summe der Auszahlungen im Zusammenhang mit Investitionen]
+	Cashflow aus laufender Finanzierungstätigkeit (CF III) [= Summe der Einzahlungen - Summe der Auszahlungen im Zusammenhang mit Darlehen und/oder Krediten]
=	Zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds
+/-	Wechselkurs-, konsolidierungskreis- und bewertungsbedingte Änderung des Finanzmittelfonds
+	Finanzmittelbestand am Anfang der Periode
=	Finanzmittelbestand am Ende der Periode

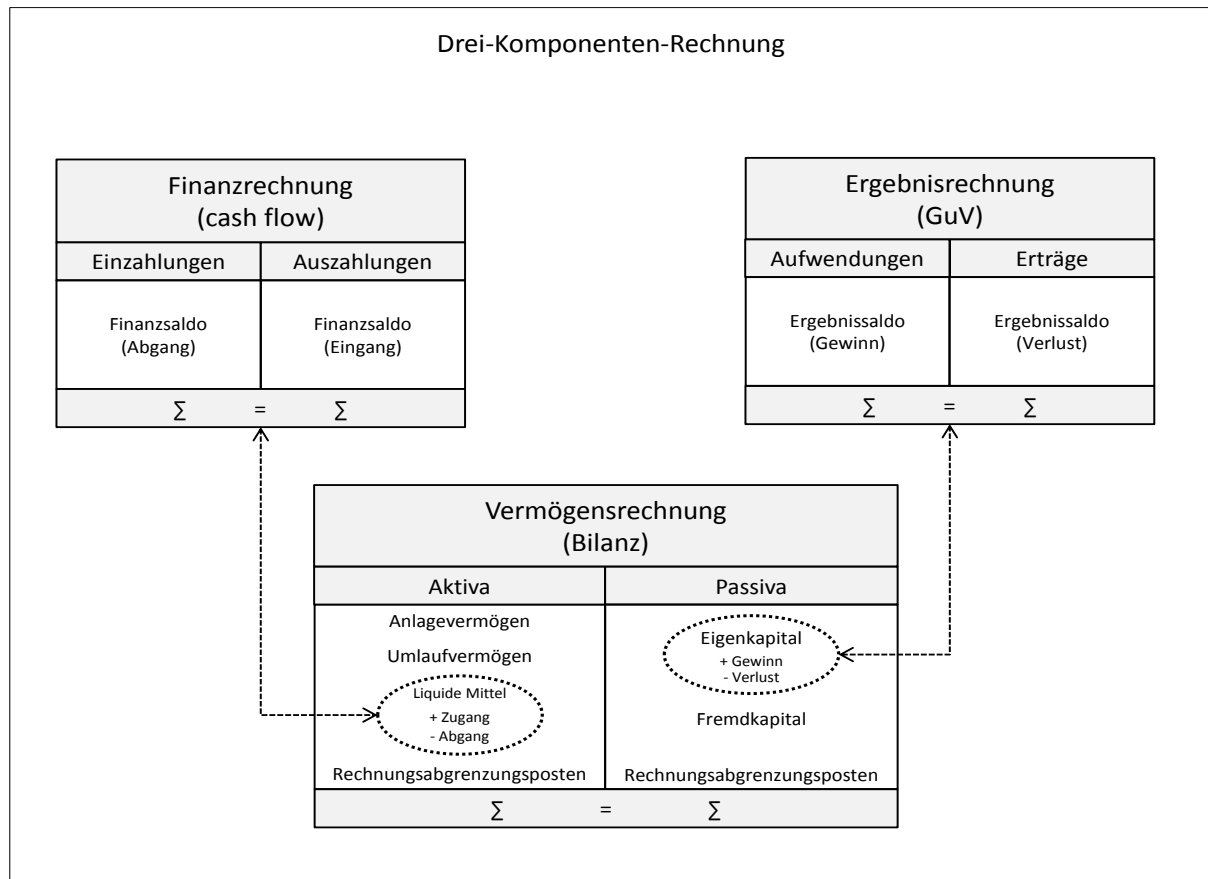
Ansicht 39: Indirekte Methode der Kapitalflussrechnung

Quelle: Eigene Darstellung

Die Integration von Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung und Finanzrechnung bezeichnet *Klaus Lüder* als Drei-Komponenten-Rechnung bzw. Drei-Komponenten-System.⁴⁴² Die Finanzrechnung des Drei-Komponenten-Systems entspricht in ihrem Rechenergebnis der kamerale Finanzrechnung. Die Darstellungen der beiden Rechenmethoden und damit auch die Recheninformationen sind allerdings sehr unterschiedlich. Die Finanzrechnung des Drei-Komponenten-Systems legt eine Kontenstruktur zugrunde, während die kamerale Finanzrech-

⁴⁴² Vgl. *Lüder, Klaus (2001)*, S. 53 ff.

nung titelbasiert aufgebaut ist. Somit stellt sich die Frage, welche Form der Finanzrechnung bessere Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung für die Beteiligten am Haushaltsverfahren liefert. In der nachfolgenden Ansicht 40 sind die wesentlichen Elemente und Zusammenhänge der Drei-Komponenten-Rechnung nach *Klaus Lüder* dargestellt.



Ansicht 40: Drei-Komponenten-Rechnung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Lüder, Klaus (2001)*

4.2.2.4 Kontenbasierte Haushaltsdarstellung

Doppische Haushaltsdarstellungen basieren auf Konten. Hierzu hat das Standardisierungsgremium eine bundeseinheitliche Kontenstruktur entwickelt, den (staatlichen) Verwaltungskontenrahmen. Die Kontenstruktur bildet die Gliederungsgrundlage zur Aufstellung der Vermögens- und Ergebnisrechnung, die als Anlagen den Standards staatlicher Doppik beigelegt sind.⁴⁴³ Der (staatliche) Verwaltungskontenrahmen umfasst die folgenden Kontenklassen, die weiter in Kontengruppen, Hauptkonten, Konten und Unterkonten zu untergliedern sind. Die Kontenklassen 0 bis 4 beziehen sich auf die Vermögensrechnung, die Kontenklassen 5 bis 7 auf die Ergebnisrechnung. Die Kontenklasse 8 umfasst technische Verrechnungskonten zur Jahresabschlusserstellung. In der Kontenklasse 9 können gegebenenfalls kalkulatorische Kostenarten unterjährig erfasst werden, die für die Aufstellung des doppelischen Jahresabschlusses jedoch ohne Bedeutung sind.

Konten- klasse	Bezeichnung
0	Immaterielle Vermögensgegenstände und Sachanlagen
1	Finanzanlagen
2	Umlaufvermögen und aktive Rechnungsabgrenzungsposten
3	Eigenkapital, Sonderposten und Rückstellungen
4	Verbindlichkeiten und passive Rechnungsabgrenzungsposten
5	Erträge
6	Aufwendungen
7	Weitere Aufwendungen
8	Abschluss und Technische Konten
9	Kosten- und Leistungsrechnung

Ansicht 41: Kontenklassen des staatlichen Verwaltungskontenrahmens

Quelle: Eigene Darstellung

⁴⁴³ Siehe Anlage 1 zu den Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013, veröffentlicht unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen.

Der Verwaltungskontenrahmen folgt dem Abschlussgliederungsprinzip. Er umfasst alle möglichen Konten zur doppischen Verbuchung von Geschäftsfällen. In Ansicht 42 ist am Beispiel der liquiden Mittel die Gliederungsstruktur des Verwaltungskontenrahmens vollständig dargestellt.

Kontenklasse				
2	Kontengruppe			
	28	Hauptkonto		
		280	Konto	
			Bezeichnung	
			Umlaufvermögen und aktive Rechnungsabgrenzung	
			Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks	
		281	Kasse	
			Bundesbankguthaben	
		2810	Sichteinlagen	
		2811	Sonstige Einlagen	
		282	Guthaben bei Kreditinstituten	
		2820	Sichteinlagen	
		2821	Sonstige Einlagen	
		283	Schecks	

Ansicht 42: Gliederungsstruktur innerhalb der Kontenklassen am Beispiel der liquiden Mittel

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 42 zeigt, dass die Struktur des Verwaltungskontenrahmens nicht der der kameralen Haushaltssystematik entspricht. Nach dem Regierungsentwurf zum Haushaltsgrundsätzemo-

dernisierungsgesetz⁴⁴⁴ ist dies dennoch durch entsprechende IT-Unterstützung sicherzustellen, etwa durch die Zuordnungen von Konten zu Haushaltstiteln und umgekehrt.⁴⁴⁵

4.2.3 Kosten- und Leistungsrechnung

4.2.3.1 Zielsetzungen und Anwendungsbereiche

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist wesentlicher Bestandteil des Rechnungswesens privater Erwerbswirtschaften. Sie ergänzt den normengebundenen Jahresabschluss um zweckmäßige und freiwillige interne Recheninformationen zum Ressourcenverbrauch und Betriebserfolg.

Für öffentliche Bedarfswirtschaften zählt die Kosten- und Leistungsrechnung weitgehend zu den Pflichtbestandteilen des Rechnungswesens. Im gemeinsamen staatlichen Haushaltsrecht wird deren Einführung in geeigneten Bereichen gemäß § 6 Abs. 3 HGrG grundsätzlich gefordert, die Entscheidung hierzu obliegt der jeweiligen staatlichen Gebietskörperschaft. So hat sich beispielsweise der Bund in § 7 Abs. 3 BHO für die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in „geeigneten Bereichen“⁴⁴⁶ entschieden. Aber auch bei den meisten Bundesländern sind vergleichbare Einführungstendenzen erkennbar.⁴⁴⁷ Dabei stellt sich jedoch die Frage nach den Zwecken, die eine Kosten- und Leistungsrechnung öffentlicher Bedarfswirtschaften zu erfüllen hat. Denn ihre konzeptionelle Ausgestaltung ist auf die Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger privater Erwerbswirtschaften zugeschnitten, die einen andersgearteten Betriebszweck verfolgen als diejenigen der öffentlichen Bedarfswirtschaften.⁴⁴⁸

In den Verwaltungsvorschriften zu § 7 Abs. 3 BHO finden sich unter Nummer vier verschiedene Zwecke für eine „staatliche“ Kosten- und Leistungsrechnung, die insgesamt auf eine

⁴⁴⁴ Vgl. RegBegr zum HGrGMoG, BT-Drs. 16/12060, S. 14, linke Spalte.

⁴⁴⁵ Zum Beispiel sind dem Hauptkonto 024 „Software“ die Finanzpositionen 511 „Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände“ und 812 „Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen“ zuzuordnen. Die Finanzierung der Software aus konsumtiven Haushaltsmitteln erfolgt über die Finanzposition 511, während die Finanzierung aus investiven Haushaltsmitteln unter der Finanzposition 812 abgebildet wird.

⁴⁴⁶ Zum Terminus „geeigneter Bereich“ siehe insbesondere *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*, S. 92.

⁴⁴⁷ Vgl. *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*, S. 108.

⁴⁴⁸ Die unterschiedlichen Betriebszwecke wurden bereits im dritten Abschnitt herausgearbeitet.

Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung abzielen.⁴⁴⁹ Mit der Kosten- und Leistungsrechnung kann zumindest der Ressourcenverbrauch im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung periodengerecht, z.B. für ein Haushaltsjahr, abgebildet werden. Es stehen dadurch den Beteiligten am Haushaltsverfahren bessere entscheidungsrelevante Recheninformationen zur Verfügung. Zur zweckorientierten Ausgestaltung hat die Bundesfinanzverwaltung eine „Standard-KLR“⁴⁵⁰ entwickelt, die Mindestanforderungen für eine dezentrale, d.h. behördenspezifische Kosten- und Leistungsrechnung enthält. Mithilfe der Informationen der „Standard-KLR“ sollen bestehende Informationslücken zwischen den Rechen- und Leistungsdaten der einfachen Kameralistik einerseits und den Informationsbedürfnissen der Beteiligten am Haushaltsverfahren andererseits geschlossen werden.⁴⁵¹

4.2.3.2 Wertmäßiger Kostenbegriff nach *Eugen Schmalenbach*

Bevor die Erfassungs- und Verrechnungssystematik der Kosten- und Leistungsrechnung im öffentlichen Bereich dargestellt wird, ist es notwendig, den Kostenbegriff zu definieren. In der betriebswirtschaftlichen Literatur finden sich unterschiedliche Kostenbegriffe, etwa der pagatorische, der entscheidungsorientierte oder der wertmäßige Kostenbegriff.

Der pagatorische Kostenbegriff wurde hauptsächlich von *Helmut Koch* vertreten.⁴⁵² Demgemäß sind Kosten die im Rahmen der betrieblichen Leistungserstellung innerhalb einer Periode getätigten Auszahlungen.

⁴⁴⁹ Vgl. VV zu § 7 BHO, Nr. 4 Kosten- und Leistungsrechnung: „Die mit der Kosten- und Leistungsrechnung erzielten Ergebnisse machen entstandene Kosten und erbrachte Leistungen transparent. Ebenso wird eine wirksame Planung, Steuerung und Kontrolle ermöglicht. Auch die Haushaltsplanung und -ausführung kann durch die Kosten- und Leistungsrechnung unterstützt werden. Ebenso ist durch Informationen der Kosten- und Leistungsrechnung eine Ermittlung von kostendeckenden Gebühren und Entgelten realisierbar.“

⁴⁵⁰ Siehe hierzu „Handbuch zur Standard-KLR“, Stand April 2008, herausgegeben von der Bundesfinanzverwaltung, abrufbar im Internet unter: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvvwbund_21042008_MHRO10690.htm, abgerufen am 28.08.2012.

⁴⁵¹ Siehe hierzu „Handbuch zur Standard-KLR“, Stand April 2008, herausgegeben von der Bundesfinanzverwaltung, abrufbar im Internet unter: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvvwbund_21042008_MHRO10690.htm, abgerufen am 28.08.2012. Teil I, S. 13 f. Dort werden insbesondere allgemeine Ziele, spezifische Anforderungen und notwendige Rechnungssysteme einer Kosten- und Leistungsrechnung öffentlicher Institutionen des Bundes zur Optimierung der Haushaltssteuerung dargestellt und beschrieben. Aber auch für die Bundesländer besteht die generelle Pflicht zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung nach § 1a Absatz 3 HGrG, sofern die jeweilige öffentliche Haushaltswirtschaft auf einem Produkthaushalt basiert.

⁴⁵² Vgl. *Koch, Helmut* (1958), S. 361 f.

Der entscheidungsorientierte Kostenbegriff nach *Paul Riebel* basiert auf der Idee, die Realisierung bzw. Umsetzung von Handlungsalternativen kostenmäßig zu bewerten. Neben Auszahlungen werden auch künftige Auszahlungsverpflichtungen als Kosten erfasst, die durch die jeweilige Entscheidung verursacht wurden.⁴⁵³

Der wertmäßige Kostenbegriff geht auf *Eugen Schmalenbach* zurück.⁴⁵⁴ Danach stellen Kosten den bewerteten Verbrauch an Produktionsfaktoren⁴⁵⁵ innerhalb einer Periode bzw. eines Haushaltsjahres dar, die zur betrieblichen Leistungserstellung, dem Absatz und der Aufrechterhaltung der hierfür erforderlichen Kapazitäten notwendig sind. Der wertmäßige Kostenbegriff kommt auch in der Verwaltungspraxis zur Anwendung.⁴⁵⁶ Im Handbuch zur Standard-KLR, das im Jahre 2008 von der Bundesregierung herausgegeben wurde, sind Kosten als betriebsbedingter periodisierter Werteverzehr (Verminderung des Betriebs- bzw. Verwaltungsvermögens) und Leistungen als betriebsbedingter periodisierter Wertezuwachs (Erhöhung des Betriebs- bzw. Verwaltungsvermögens) definiert.⁴⁵⁷ Dieser wertmäßige Kostenbegriff liegt der Forschungsarbeit zugrunde.

⁴⁵³ Vgl. *Riebel, Paul (1994)*, S. 1 ff. Erlösminderungen und Opportunitätskosten sind nicht im Kostenbegriff von *Paul Riebel* enthalten, da sie keine Eigenschaften von Handlungsalternativen darstellen, sondern Bestandteil des für die Entscheidung relevanten Deckungsbeitrags sind.

⁴⁵⁴ Vgl. *Schmalenbach, Eugen (1963)*, S. 6.

⁴⁵⁵ Beispiele für Produktionsfaktoren sind die menschliche Arbeitskraft, Güter, Dienstleistungen und Rechte.

⁴⁵⁶ Vgl. *Lüder, Klaus (2013)*, S. 254 ff.; vgl. *Wöhe, Günter (2008)*, S. 922.

⁴⁵⁷ Siehe hierzu „Handbuch zur Standard-KLR“, Stand April 2008, herausgegeben von der Bundesfinanzverwaltung, abrufbar im Internet unter: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21042008_MHRO10690.htm, abgerufen am 28.08.2012, Teil I, S. 8.

4.2.3.3 Abgrenzung der Rechengrößen Ausgaben, Aufwand und Kosten

Es stellt sich jedoch die Frage, welche Recheninformationen Kosten sind und wie sich diese von anderen Rechengrößen, etwa kameralen Ausgaben und doppischen Aufwendungen, abgrenzen lassen.

Die Abgrenzung zwischen kameralen Ausgaben und Kosten findet sich beispielsweise bei *Peter Eichhorn*.⁴⁵⁸

Kamale Ausgaben eines Haushaltsjahres			
Vermögensunwirksame Ausgaben		Vermögenswirksame Ausgaben	
Kalkulatorische Kosten	Pagatorische Kosten	Neutraler Aufwand	
Kosten eines Haushaltsjahres			

Ansicht 43: Abgrenzung zwischen kameralen Ausgaben und Kosten eines Haushaltsjahres

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Eichhorn, Peter (1977)*

Bei den vermögenswirksamen Ausgaben, die keine Kosten sind, handelt es sich vor allem um Investitionen. Sie sind im kameralen Gruppierungsplan unter der Hauptgruppe 8 ausgewiesen. Aber auch Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen zählen zu den vermögenswirksamen Ausgaben, die unter der Hauptgruppe 6 erfasst werden.⁴⁵⁹

Die vermögensunwirksamen Ausgaben setzen sich aus neutralen Aufwendungen und pagatorischen Kosten zusammen. Neutrale Aufwendungen sind Rechengrößen für Geschäftsvorfälle, die mit der eigentlichen Aufgabenerfüllung nichts zu tun haben.⁴⁶⁰ Sie finden deshalb auch keine Berücksichtigung in der Kostenrechnung. Pagatorische Kosten sind Rechengrößen, die den wertmäßigen Verbrauch von Produktionsfaktoren innerhalb einer Periode, beispielsweise eines Haushaltsjahres, abbilden. Dazu zählen etwa Personalausgaben oder Sachausgaben, die in der kameralen Haushaltssystematik unter den Hauptgruppen vier und fünf erfasst wer-

⁴⁵⁸ Vgl. *Eichhorn, Peter (1977)*, S. 37.

⁴⁵⁹ Vgl. *Eichhorn, Peter (1977)*, S. 36 ff.

⁴⁶⁰ Vgl. *Gornas, Jürgen (1992)*, S. 79 f. (m.w.N.).

den.⁴⁶¹ Bei pagatorischen Kosten sind der Zeitpunkt und die Höhe des bewerteten Faktorverbrauchs identisch mit dem Zeitpunkt und der Höhe der Ausgabenentstehung.

Im Gegensatz zu pagatorischen Kosten liegen kalkulatorische Kosten vor, sofern der Zeitpunkt und/oder die Höhe der Ausgabenentstehung nicht mit dem Zeitpunkt und/oder der Höhe des bewerteten Faktorverbrauchs übereinstimmen. Zur vollständigen Erfassung des Faktorverbrauchs eines Haushaltsjahres sind neben pagatorischen auch kalkulatorische Kosten zu berücksichtigen. Kamerales Rechenwesen liefert hierfür nur unvollständige Kosteninformationen. Allerdings wird der zusätzliche Anpassungsaufwand aus der Überleitung von Ausgaben zu Kosten von der Bundesfinanzverwaltung als relativ gering eingeschätzt. Danach weichen nur etwa 15 bis 25 Prozent aller Buchungen von der pagatorischen Betrachtung ab.⁴⁶² Basiert das öffentliche Rechnungswesen auf den Grundsätzen der staatlichen Doppik, stellt sich die Frage, in welcher Relation die Rechengrößen Aufwand und Kosten zueinander stehen.

Gesamter Aufwand eines Haushaltsjahres			
Neutraler Aufwand	Zweckaufwand		
	Grundkosten	Kalkulatorische Kosten	
		Anderskosten	
		verrechnungs- verschieden	Wertverschieden
	Zusatzkosten		
	Gesamte Kosten eines Haushaltsjahres		

Ansicht 44: Abgrenzung zwischen Aufwand und Kosten eines Haushaltsjahres

Quelle: Eigene Darstellung

Wie bereits beschrieben wurde, sind neutrale Aufwendungen nicht zugleich auch Kosten. Sie setzen sich aus betriebsfremden, periodenfremden und außerordentlichen Aufwendungen zusammen. Betriebsfremde Aufwendungen sind zur Erfüllung des Betriebszwecks nicht notwendig, beispielsweise Schenkungen.⁴⁶³ Bei den periodenfremden Aufwendungen handelt es

⁴⁶¹ Vgl. Gornas, Jürgen (1992), S. 79 f. (m.w.N.).

⁴⁶² Siehe hierzu „Handbuch zur Standard-KLR“, Stand April 2008, herausgegeben von der Bundesfinanzverwaltung, abrufbar im Internet unter: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21042008_MHRO10690.htm, abgerufen am 28.08.2012, Abschnitt II.2.2.3.

⁴⁶³ Vgl. Moews, Dieter (2002), S. 68

sich um betriebsbedingte Aufwendungen, die verursachungsgerecht vergangenen Perioden zuzurechnen sind, etwa Auszahlungen für Transferaufwendungen⁴⁶⁴ zurückliegender Jahre. Außerordentliche Aufwendungen sind hingegen betriebsbedingte Aufwendungen, die zum Beispiel durch Schadensereignisse aufgrund höherer Gewalt innerhalb der Abrechnungsperiode entstanden sind.

Zu den kalkulatorischen Kosten zählen solche Rechengrößen, denen kein Aufwand (Zusatzkosten) oder Aufwand in einer anderen Höhe (Anderskosten) gegenübersteht. Der kalkulatorische Unternehmerlohn, die kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen sowie die kalkulatorische Eigenmiete sind Beispiele für Zusatzkosten, wobei der kalkulatorische Unternehmerlohn als Kostengröße bei öffentlichen Institutionen keine Rolle spielt.⁴⁶⁵

Anderskosten resultieren hingegen aus unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben für den Güterverbrauch in der Betriebsergebnisrechnung und in der Jahresabschlussrechnung. Ein typisches Beispiel sind bilanzielle und kalkulatorische Abschreibungen. Für die Jahresabschlussrechnung sind die Wertmaßstäbe des Handelsrechts bzw. der Standards staatlicher Doppik maßgebend. Nach § 253 Absatz 1 HGB dürfen Vermögensgegenstände höchstens mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten nach § 255 HGB⁴⁶⁶ angesetzt werden. Anschaffungs- oder Herstellungskosten stellen demnach die Wertobergrenzen für die Berechnung der Abschreibungsbeträge dar. Im Gegensatz dazu kann die Betriebsergebnisrechnung kalkulatorische Abschreibungen, die auf Wiederbeschaffungswerten basieren, berücksichtigen. Wiederbeschaffungswerte sind um inflationsbedingte Preissteigerungen bereinigte künftige Anschaffungswerte. Es handelt sich bei diesen Abschreibungsbeträgen um wertverschiedene Anderskosten. Verrechnungsverschiedene Anderskosten liegen vor, sofern in der Betriebsergebnisrechnung und in der Jahresabschlussrechnung unterschiedliche Abschreibungszeiträume bei sonst identischer Abschreibungsbasis verwendet werden.

⁴⁶⁴ Transferaufwendungen sind Aufwendungen, die ohne Gegenleistung an Dritte erbracht werden, beispielsweise Sozialleistungen.

⁴⁶⁵ Beim kalkulatorischen Unternehmerlohn handelt es sich um Entgelte für die Mitarbeit des Inhabers bei Personengesellschaften und Einzelunternehmen, die dafür keinen Aufwand geltend machen können. Kalkulatorische Eigenkapitalzinsen werden auf das im Betrieb eingesetzte (gebundene) betriebsnotwendige Kapital berechnet, für das keine verpflichtenden Zinszahlungen zu leisten sind. Mit der kalkulatorischen Eigenmiete wird der Mietwert der betrieblich genutzten Räume erfasst, die dem Betrieb gehören und für die daher keine Miete zu zahlen ist.

⁴⁶⁶ In § 255 HGB sind die gesetzlichen Bewertungsmaßstäbe definiert.

Zu den Grundkosten zählen solche betriebliche Aufwendungen, die innerhalb einer Abrechnungsperiode in gleicher Höhe in die Kostenrechnung einfließen, wie etwa die in der Buchhaltung erfassten Personalaufwendungen, die in gleicher Höhe den Personalkosten eines Haushaltsjahres entsprechen. Grundkosten werden auch als aufwandsgleiche Kosten bzw. Zweckaufwand bezeichnet. Sie umfassen nach der kameralen Haushaltssystematik einen wesentlichen Anteil der vermögensunwirksamen Ausgaben.

4.2.3.4 Erfassung und Verrechnung von Kosten

4.2.3.4.1 Kostenartenrechnung

Produkthaushalte basieren gemäß § 1a Absatz 3 HGrG grundsätzlich auf Kostendaten. Nach der Standard-KLR des Bundes sind die jeweiligen Produktkosten zu Vollkosten zu erheben.⁴⁶⁷ Für das kommunale Haushaltswesen ist eine Vollkostenrechnung sogar rechtlich vorgeschrieben.⁴⁶⁸ Hierzu ist es zunächst erforderlich, die relevanten Kostendaten strukturiert zu erfassen. Diese Aufgabe übernimmt die Kostenartenrechnung.⁴⁶⁹ Ansicht 45 auf der nachfolgenden Seite zeigt Möglichkeiten zur Gruppierung von Kostendaten am Beispiel der externen Finanzkontrolle, die für die Ermittlung der Produktkosten von Bedeutung sind.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ Siehe hierzu „Handbuch zur Standard-KLR“, Stand April 2008, herausgegeben von der Bundesfinanzverwaltung, abrufbar im Internet unter: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21042008_MHRO10690.htm, Teil I, S. 13, abgerufen am 28.08.2012.; für Kommunalhaushalte siehe etwa: Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem (2005), S. 277.

⁴⁶⁸ Vgl. *Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem* (2005), S. 277. „Für das kommunale Haushaltswesen ist es notwendig, die Vollkostenrechnung zu verwenden, da die in den leistungsorientierten Haushaltsansätzen enthaltenen Produktbudgets 100% der kalkulierten Kosten abgelten müssen - inklusive etwaiger interner Leistungsbeziehungen. Zudem existieren für kostenrechnende Einrichtungen und Gebührenhaushalte abgabenrechtliche Vorschriften, welche Kostenausweis und Preiskalkulation nach den Grundsätzen einer Vollkostenrechnung vorschreiben.“

⁴⁶⁹ Im Rahmen der Kostenartenrechnung wird danach gefragt, welche Kosten in welcher Höhe innerhalb einer Abrechnungsperiode angefallen sind.

⁴⁷⁰ Vgl. *Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem* (2005), S. 269 f.

Beispiel zur Gruppierung von Kostendaten der externen Finanzkontrolle			
Kriterium	Inhalt	Gruppierung	Beispiel/Erläuterung
Faktorverbrauch	Art des für die Leistungserstellung verbrauchten Produktionsfaktors, Art der Kostengüter	Personalkosten	z.B. Beamtenbezüge
		Sachkosten	z.B. Energiekosten
		Fremdleistungen	z.B. Kosten für Prüfungsbeauftragte
		sonstige Kosten	z.B. Kfz-Steuern
Bezug	Art bzw. Größe der Bezugsgrundlage	Gesamtkosten	Summe der Kosten der Finanzkontrolle
		Stückkosten	Kosten pro Prüfung bzw. Beratung
Reagibilität	Art der Kostenreaktion bei Mengenveränderungen	fixe Kosten	z.B. Abschreibungen
		variable Kosten	z.B. Reisekosten
Zurechenbarkeit	Zurechenbarkeit auf ein Leistungsobjekt (Produkt bzw. Kostenträger oder Auftrag)	Einzelkosten	z.B. Honorar für Prüfungsbeauftragte
		Gemeinkosten	z.B. Kosten des Präsidialbereiches

Ansicht 45: Beispiele zur Gruppierung von Kostendaten der externen Finanzkontrolle

Quelle: Eigene Darstellung

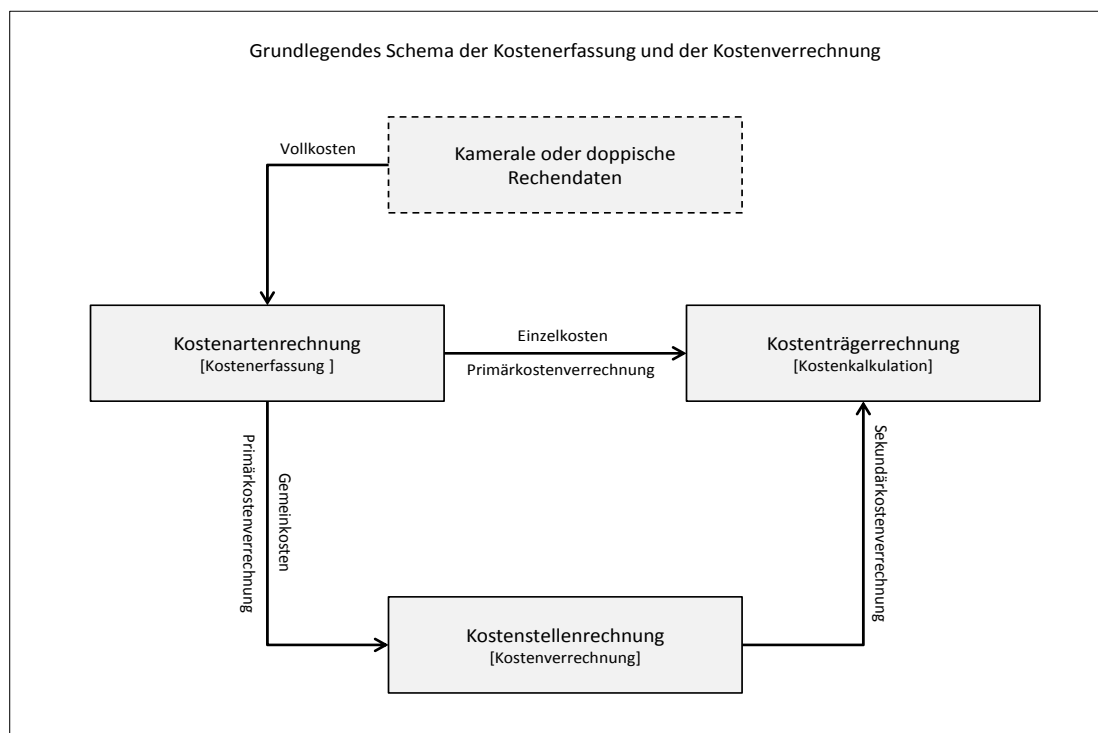
4.2.3.4.2 Kostenstellenrechnung

Als zweite Stufe der Kostenverrechnung wird die Kostenstellenrechnung bezeichnet. Sie hat die Funktion, alle durch die Aufgabenerfüllung entstandenen Kosten anhand von Primär- und Sekundärkostenverrechnungen den Kostenträgern und Kostenstellen verursachungsgerecht direkt oder indirekt zuzuordnen.

Kostenstellen sind diejenigen Verantwortungsbereiche innerhalb einer Organisation, etwa die Referate oder Abteilungen eines Ressorts, die die Orte der Kostenentstehung widerspiegeln.⁴⁷¹ Die Verantwortung trägt ein Kostenstellenleiter, der über ausreichende Kompetenzen zur Kostenbeeinflussung verfügen muss, um seiner Kostenverantwortung gerecht zu werden. Voraussetzung hierfür sind allerdings Kostenstellenberichte, die selektive, d.h. auf den jeweiligen Verantwortungsbereich zugeschnittene Recheninformationen beinhalten.

⁴⁷¹ Am Beispiel der Rechnungshöfe können die Prüfungsabteilungen, Senate bzw. das Kollegium als Kostenstellen ausgeprägt sein, da sie für die Aufgabenerfüllung der Rechnungshöfe elementar sind.

Die Daten für die Kostenstellenrechnung liefert die Kostenartenrechnung. Zur Durchführung der Primärkostenverrechnung sind zunächst alle Kostenarten in Einzel- und Gemeinkosten zu unterteilen. Primäre Einzelkosten, wie etwa Personalkosten von Prüfungsbeamten der Rechnungshöfe, verrechnen sich direkt auf die Kostenträger. Sie fließen in voller Höhe in die jeweiligen Produktkosten ein.⁴⁷² Die Erfassung der primären Gemeinkosten wie z.B. Stromkosten erfolgt dagegen anteilig auf den jeweiligen Vorkostenstellen, deren Kosten im Rahmen der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung bzw. Sekundärkostenverrechnung bis auf die Endkostenstellen verteilt werden. Mit der Umlage der Kosten der Endkostenstellen auf die Kostenträger endet das Kostenverrechnungsverfahren. Als Endkostenstellen werden vor allem solche Organisationseinheiten definiert, die für die fachliche Aufgabenerfüllung zuständig sind. Vorkostenstellen sind dagegen Serviceeinheiten⁴⁷³, die die Endkostenstellen im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllungen unterstützen.



Ansicht 46: Grundlegendes Schema der Kostenerfassung und der Kostenverrechnung

Quelle: Eigene Darstellung

⁴⁷² Vgl. Lüder, Klaus (2013), S. 260 ff.

⁴⁷³ Als Serviceeinheiten sind die jeweiligen Zentralabteilungen der Ministerien bzw. Präsidialabteilungen der Rechnungshöfe zu verstehen. Sie haben mit der eigentlichen Aufgabenerfüllung fachlich nichts zu tun, sind aber notwendig, damit die Fachabteilungen ihre Aufgaben erfüllen können.

Die Logik der Kostenverrechnung basiert auf der Grundlage sogenannter Betriebsabrechnungsbögen, die alle an der Leistungserstellung beteiligten Kostenstellen und die Kostenarten sowie die Kostenumlagen zur Durchführung der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung erfassen. Zur richtigen Ermittlung der Kostenträgerkosten einer Abrechnungsperiode ist bei der Kostenverrechnung auf eine vollständige Kostenumlage der Vorkostenstellen auf die Endkostenstellen zu achten. Die nachfolgende Ansicht 47 zeigt beispielhaft die grundlegende Systematik der Kostenverrechnung in vereinfachter Form bei einseitiger Kostenverrechnung.⁴⁷⁴

Kostenstellen Kostenarten	Endkostenstellen		Vorkostenstellen	
	Kostenträger	Kostenträger	Hilfskostenstellen	Gemeinkostenstellen
Personalkosten	↓	↓	↓	↓
Materialkosten				
Sonstige Kosten				
Summe der Primärkosten	Spaltensummen	Spaltensummen	Spaltensummen	Spaltensummen
Sekundärkostenumlage I	←	←	←	←
Zwischensumme	Spaltensummen	Spaltensummen	Spaltensummen	
Sekundärkostenumlage II	←	←	←	
Endsumme	Gesamtkosten	Gesamtkosten		

Ansicht 47: Vereinfachter Betriebsabrechnungsbogen mit einseitiger Kostenverrechnung

Quelle: Eigene Darstellung

Im Zusammenhang mit der Kostenverrechnung betont etwa *Klaus Lüder*, dass von der Möglichkeit der direkten Zurechenbarkeit von Kostenbestandteilen, etwa der Personalkosten, zu den Kostenstellen und Kostenträgern in öffentlichen Verwaltungen Gebrauch gemacht werden sollte. Dadurch kann „die Aussagefähigkeit und Zuverlässigkeit des Informationsoutputs“⁴⁷⁵ der Kosten- und Leistungsrechnung erhöht werden.

⁴⁷⁴ Im Bundesland Hessen wird ein Softwareprodukt der SAP AG im Rechnungswesen eingesetzt. Siehe hierzu: *Gerhardt, Eduard/Krüger, Kai/Schipp, Oliver (2002)*.

⁴⁷⁵ *Lüder, Klaus (2013), S. 254.*

4.2.3.4.3 Kostenträgerrechnung

Die Kostenträgerrechnung ist die letzte Stufe der Kostenrechnung. Sie umfasst zunächst die periodenbezogene Ermittlung der Kostenträgerkosten, die auch als Kostenträgerzeitrechnung bezeichnet wird. Diese Verfahrensvariante der Kostenträgerrechnung eignet sich beispielsweise zur Durchführung von Kostenvergleichsrechnungen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die der Haushaltsgesetzgeber gemäß § 6 Absatz 2 HGrG für alle finanzwirksamen Maßnahmen einfordert. Die Kostenträgerzeitrechnung eignet sich darüber hinaus auch zur periodischen Ermittlung des Betriebsergebnisses, etwa für Zwecke des Controllings⁴⁷⁶. Da staatliche Verwaltungen i.d.R. keine bepreisbaren Leistungen absetzen und damit auch keine Erlöse im betriebswirtschaftlichen Sinne erwirtschaften, werden die bewilligten Haushaltsansätze als Erträge aus Produktabgeltung im Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung erfasst und den tatsächlich angefallenen Kosten eines Haushaltsjahres gegenübergestellt.⁴⁷⁷

Die zweite Verfahrensvariante der Kostenträgerrechnung ist die Kostenträgerstückrechnung, deren Recheninformationen für die Aufstellung von Produkthaushalten unentbehrlich sind. Zur Ermittlung der Produkteinzelkosten stehen unterschiedliche Kalkulationsverfahren zur Auswahl.⁴⁷⁸ Eines davon ist die Zuschlagskalkulation, bei der zunächst die Kostenträgereinzelkosten zu ermitteln sind. Im zweiten Schritt folgt die Bestimmung der prozentualen Zuschlagssätze zur Aufteilung der Gemeinkosten auf die jeweiligen Kostenträger, etwa im Verhältnis Einzelkosten zu Gemeinkosten. Die daraus resultierenden Kostenträgerstückkosten bilden die rechnerische Grundlage zur Ermittlung der Produktkosten.

⁴⁷⁶ Beim Controlling handelt es sich im Wesentlichen um eine Aktivität, die auf laufender Beobachtung einer (politischen) Zielerreichung besteht, um im Falle einer Abweichung vom „rechten“ Zielerreichungspfad korrigierend und rechtzeitig in den Prozess der Zielerfolgung eingreifen zu können, damit das ursprüngliche (politische) Ziel doch noch erreicht werden kann.

⁴⁷⁷ Vgl. Lüder, Klaus (2013), S. 261, der die im Bundesland Hessen eingeführte Kosten- und Leistungsrechnung als reines Verrechnungsinstrument bezeichnet, die in ihrer derzeitigen Form für eine sinnvolle Steuerung des Ressourcenverbrauchs anhand von Produkthaushalten nicht geeignet ist.

⁴⁷⁸ Vgl. Breid, Volker (1996), S. 37 ff. Zu unterscheiden sind grundsätzlich einstufige und mehrstufige Divisionskalkulationsverfahren, sowie die Äquivalenzziffernkalkulation oder verschiedene Verfahren der Zuschlagskalkulation.

4.2.3.5 Kostenrechnungssysteme

Neben den bereits dargestellten Methoden zur Erfassung und Verrechnung von Kosten sind zur Unterstützung einer optimierten Haushaltssteuerung mindestens auch Informationen zum Kostenausmaß und zum Zeitbezug der Kostenentstehung notwendig.⁴⁷⁹

Betrachtet man zunächst den Zeitbezug der Kostenentstehung, so lassen sich drei Kostenrechnungsverfahren unterscheiden, die Istkostenrechnung, die Normalkostenrechnung und die Plankostenrechnung. Vergangenheitsorientiert sind die Ist- und Normalkostenrechnung. Während die Istkostenrechnung die tatsächlich angefallenen Kosten der vergangenen Rechnungsperiode berücksichtigt, fließen in die Normalkostenrechnung durchschnittliche Istkosten mehrerer vergangener Rechnungsperioden ein. Das hat den Vorteil, dass zufällige Kostenschwankungen in einer Rechnungsperiode durch den Normalkostenansatz nicht so stark ins Gewicht fallen als beim Istkostenansatz. Bei öffentlichen Institutionen dominieren allerdings Istkostenrechnungen auf Vollkostenbasis.⁴⁸⁰

Im Gegensatz dazu basieren Plankosten auf voraussichtlichen künftigen Kostenentwicklungen. Die Aussagekraft einer Plankostenrechnung hängt ganz entscheidend von der Planungsqualität ab. Planungsdefizite beeinträchtigen oder verhindern im schlimmsten Fall geeignete Kostenanalysen zur Unterstützung einer optimierten Haushaltssteuerung. Unabhängig davon, ob der Kostenermittlung vergangenheitsorientierte oder zukunftsbezogene Rechendaten zugrunde liegen, ist auch der zu verrechnende Kostenumfang für die Kostenplanung und Kostenanalyse zur Optimierung der Haushaltssteuerung von entscheidender Bedeutung. Unterschieden wird bei der Kostenverrechnung zwischen dem Vollkostenansatz und dem Teilkostenansatz.

Beim Vollkostenansatz werden sämtliche Kosten einer Abrechnungsperiode direkt (Einzelkosten) und/oder indirekt (Gemeinkosten) den jeweiligen Produkten systematisch zugeordnet. Beim Teilkostenansatz erfolgt lediglich die Zurechnung eines Teils der Kosten zu den jeweiligen Produkten. In der Regel handelt es sich dabei um die variablen Produktkosten, die in Abhängigkeit von der zu erstellenden Leistungsmenge anfallen. Fixkosten werden en bloc bei

⁴⁷⁹ Vgl. *Homann, Klaus* (2005), S. 84 ff.

⁴⁸⁰ Vgl. *Brede, Helmut* (2001), S. 200.

der Ermittlung des Betriebsergebnisses berücksichtigt.⁴⁸¹ In den öffentlichen Haushalten der staatlichen Gebietskörperschaften wird im Rahmen der Kostenrechnung der Vollkostenansatz verfolgt.⁴⁸²

Für Kostenanalysen innerhalb einer Abrechnungsperiode ist der Teilkostenansatz dem Vollkostenansatz grundsätzlich vorzuziehen.⁴⁸³ Denn zur kurzfristigen Kostensteuerung sind in erster Linie diejenigen Kosteninformationen relevant, die unmittelbar beeinflussbar und damit auch steuerbar sind. Fixkosten lassen sich nicht ad hoc steuern. Erst eine stufenweise Berücksichtigung der fixen Kostenbestandteile bei der Berechnung des Betriebsergebnisses liefert geeignete Informationen zur Durchführung von Fixkostenanalysen, wie beispielsweise eine mehrstufige Deckungsbeitragsrechnung.

Die nachfolgende Ansicht 48 enthält Beispiele für staatliche Kostenrechnungsinstrumente, die geeignet sind, die Beteiligten am Haushaltsverfahren im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllungen zu unterstützen.

Zeitbezug Ausmaß	Ex post	Ex ante
	Ist- bzw. Normalkosten	Soll- bzw. Plankosten
Vollkostenrechnung	Durchführung von Wirtschaftlichkeitsanalysen [z.B. Kostenvergleichsrechnung]	Ergebnisorientierte Budgetierung anhand von Produkthaushalten [z.B. flexible Plankostenrechnung]
Teilkostenrechnung	Interne Leistungsverrechnungen zwischen Kostenstellenbereichen [z.B. während des Haushaltsvollzugs]	Interne Leistungsverrechnungen zwischen Kostenstellenbereichen [z.B. während der Haushaltsaufstellung]

Ansicht 48: Beispiele für geeignete staatliche Kostenrechnungsinstrumente

Quelle: Eigene Darstellung

⁴⁸¹ Zur Berücksichtigung der Fixkosten unterscheidet der Teilkostenansatz unterschiedliche Verfahren, etwa die einstufige Deckungsbeitragsrechnung (Direct Costing) oder die mehrstufige Deckungsbeitragsrechnung (Fixkostendeckungsrechnung).

⁴⁸² Vgl. Lüder, Klaus (2013), S. 282.

⁴⁸³ Vgl. Lüder, Klaus (2013), S. 282, der am Beispiel des Produkthaushaltes des Landes Hessen verdeutlicht, dass die Erfassung von Vollkosten für Steuerungszwecke ungeeignet und sogar kontraproduktiv ist.

Betrachtet man die Typisierung staatlicher Kostenrechnungsinstrumente in Ansicht 48 ist festzustellen, dass der Vollkostenansatz insbesondere bei der Budgetierung im Zusammenhang mit der Aufstellung von Produkthaushalten und der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei staatlichen Gebietskörperschaften zur Anwendung kommt.⁴⁸⁴ Die Berücksichtigung von Vollkosten leitet sich haushaltsrechtlich aus dem Grundsatz der Vollständigkeit (→ § 11 BHO/LHO) ab, wonach je Haushaltsjahr der Haushaltsplan die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben (bzw. Kosten → § 1a Abs. 3 HGrG) zu enthalten hat. Allerdings gibt *Klaus Lüder* zu bedenken, dass insbesondere bei internen Leistungsverrechnungen, wie z.B. zwischen Abteilungen einer Behörde (→ Kostenstellenbereiche), durch den Vollkostenansatz steuerungsirrelevante Informationen produziert werden, die einer Optimierung der Haushaltssteuerung zuwiderlaufen können.⁴⁸⁵

4.2.3.6 Produktbasierte Haushaltsdarstellung

Der Haushaltsdarstellung auf Basis von Produkten liegt ein „Integrierter Produktrahmen (IPR)“ zugrunde, der vom Bund-Länder-Standardisierungsgremium erarbeitet wurde. Der IPR umfasst verschiedene Aggregationsstufen. Dadurch soll die Vergleichbarkeit der Produktdaten zwischen den staatlichen Gebietskörperschaften ermöglicht werden. Inhaltlich stellt er das Korrelat zum kameralen Funktionenplan dar.⁴⁸⁶

Die verschiedenen Fachebenen des integrierten Produktrahmens zeigt Ansicht 49 auf der nachfolgenden Seite.

⁴⁸⁴ Kritisch hierzu z.B. *Lüder, Klaus (2013)*, S. 282-284.

⁴⁸⁵ Vgl. *Lüder, Klaus (2013)*, S. 283.

⁴⁸⁶ Siehe hierzu die Regierungsbegründung zum HGrGMoG, Bundestagsdrucksache 16/12060, S. 14: „Der Produktrahmen stellt das doppische Korrelat zum kameralen Funktionenplan dar.“

Fach- ebene	Bezeichnung
0	Übergeordnete staatliche Aufgaben
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung
2	Justiz
3	Bildung, Wissenschaft und Kultur
4	Raumordnung, Stadtentwicklung und Verkehr
5	Soziale Sicherung, Familie und Jugend
6	Gesundheit, Verbraucherschutz, Sport und Erholung
7	Umwelt und Natur
8	Wirtschaft und Arbeit
9	Finanzwirtschaft

Ansicht 49: Fachebenen des integrierten Produktrahmens

Quelle: Eigene Darstellung

Für Produkthaushalte ist der IPR verbindlich; produktorientierte Haushalte können ihn fakultativ berücksichtigen.⁴⁸⁷ Das bedeutet, dass bei Produkthaushalten nicht mehr die Titel-, sondern die Produktsicht für die Haushaltsdarstellung führend ist. Bei produktorientierten Haushalten erfolgt die Haushaltsdarstellung nach wie vor titel- oder kontenbezogen.

In Ansicht 50 auf der nachfolgenden Seite ist der dreistufige Aufbau des IPR am Beispiel der Fachebene 0 „Übergeordnete staatliche Aufgaben“, Aufgabenebene 01 „Rechtsetzung und Kontrolle der Regierung“ dargestellt. Auf der obersten Aggregationsstufe befinden sich die Fachebenen, danach folgen auf der zweiten Stufe die Aufgabenebenen und auf der dritten Stufe die Produktebenen.

⁴⁸⁷ Vgl. Integrierter Produktrahmen (IPR) nach §§ 10 Abs. 2 Satz 5 und 11 Abs. 3 i. V. m § 49a HGrG, Stand vom 23.10.2013, abgerufen unter: www.bundesfinanzministerium.de, S. 2 f.

Fachebene			
0	Aufgabenebene		
	01	Produktebene	
		Bezeichnung	
		Übergeordnete staatliche Aufgaben	
		Rechtsetzung und Kontrolle der Regierung	
	011	Rechtsetzung und Kontrolle der Regierung (Alle Aufgaben der Parlamente)	
	012	Finanzkontrolle (Alle Aufgaben der Rechnungshöfe)	

Ansicht 50: Beispiel für den dreistufigen Aufbau des integrierten Produktrahmens

Quelle: Eigene Darstellung

Die Formulierung einheitlicher Produktebenen lässt vermuten, dass das Standardisierungsgremium von gleichartigen Aufgabenerfüllungen der staatlichen Gebietskörperschaften ausgeht. Dazu wurden zehn Eckpunkte formuliert, die die praktische Handhabung des IPR beschreiben, wobei einige Eckpunkte Fragen aufwerfen, die der Logik einer produktorientierten Steuerung auf Basis von Kosten- und Leistungsdaten zuwiderlaufen können.⁴⁸⁸ So wird etwa unter Nummer acht gefordert, dass bei Produkthaushalten auf Grundlage des doppelstufen Rechenstils „alle Aufwendungen und Erträge im Dispositiv den Produktebenen des IPR zuzuordnen“⁴⁸⁹ sind. Aufwendungen setzen sich bekanntermaßen aus betrieblichen und neutralen Aufwendungen zusammen. Während sich betriebliche Aufwendungen und Kosten entsprechen können, sind neutrale Aufwendungen dagegen keine Kosten.

Das staatliche Haushaltsrecht fordert nach § 1a Absatz 3 Satz 3 HGrG bei Produkthaushalten grundsätzlich die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung. Insofern sind Kosten- und Erlösdaten für Produkthaushalte und damit auch für die einzelnen Produkte maßgebend.

⁴⁸⁸ Siehe hierzu Integrierter Produktrahmen (IPR) nach §§ 10 Abs. 2 Satz 5 und 11 Abs. 3 i. V. m § 49a HGrG, Stand vom 23.10.2013, abgerufen unter: www.bundesfinanzministerium.de.

⁴⁸⁹ Siehe hierzu Integrierter Produktrahmen (IPR) nach §§ 10 Abs. 2 Satz 5 und 11 Abs. 3 i. V. m § 49a HGrG, Stand vom 23.10.2013, abgerufen unter: www.bundesfinanzministerium.de, S. 3.

Es ist zu vermuten, dass sich bei der Haushaltsplanaufstellung die Rechengrößen Aufwand und Kosten sowie Erträge und Leistungen weitgehend entsprechen, da neutrale Aufwendungen und Erträge in der Regel nicht geplant werden können. Wie bereits beschrieben wurde handelt es sich bei den neutralen Aufwendungen um betriebsfremde (z.B. Schenkungen), periodenfremde (z.B. Auszahlungen für Transferaufwendungen) oder außerordentliche Aufwendungen (z.B. Schadensereignisse). Diese ergeben sich meist erst aus dem Haushaltsvollzug und werden dann in der Istergebnisrechnung abgebildet. Abweichungen könnten sich im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung beispielsweise aus der Berücksichtigung kalkulatorischer Zusatzkosten, etwa kalkulatorischer Eigenkapitalzinsen oder Mieten, ergeben. Über Art und Umfang der Kosten- und Leistungserfassung im Rahmen des Haushaltsverfahrens wurden bislang vom Bund-Länder-Gremium keine Standards definiert. Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit von Produkthaushalten auf staatlicher Ebene sollte gegebenenfalls die Zweckmäßigkeit einer standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung durch das Gremium geprüft werden.

4.3 Informationsgehalt der Rechnungsweseninstrumente

Die Anwendung des einfachen kameralen Rechenstils im Rahmen des Haushaltsverfahrens ist aufgrund seines unzureichenden Informationsgehalts seit langem in der Literatur umstritten.⁴⁹⁰ Für *Christoph Gröpl* steht aber fest, dass die Defizite der kameralen Rechnung nicht aus der Rechenmethode selbst, sondern vielmehr aus den Rechenzielen und Recheninhalten resultieren, die das aktuelle Haushaltsrecht vorgibt.⁴⁹¹

Einen großen Mangel der kameralen Rechnungslegung stellt die Vermögensrechnung dar.⁴⁹² Fehlende Bewertungen beim Sachanlagevermögen führen zu einem unvollständigen Vermögensausweis.⁴⁹³ Aber auch die Recheninformationen zu den Bundes- oder Landesschulden sind lückenhaft. In der Vermögensrechnung werden keine langfristigen Verpflichtungen für künftige Pensions- oder Beihilfezahlungen gezeigt. Somit fehlen den Beteiligten am Haus-

⁴⁹⁰ Vgl. *Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred* (2010), S. 41 ff.

⁴⁹¹ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2006), S. 88 f.

⁴⁹² Siehe hierzu § 86 BHO in Verbindung mit § 73 BHO. Zu abweichenden landesrechtlichen Bestimmungen siehe insbesondere *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan* (2011), S. 694.

⁴⁹³ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2006), S. 100 f.

haltsverfahren wesentliche Vermögensinformationen, die zum Beispiel für die Überwachung der Einhaltung der Kriterien zur staatlichen Schuldenbremse von großer Bedeutung sind.

Die praktizierte kamerale Haushaltsrechnung erfasst nicht den vollen Ressourcenverbrauch zur Erstellung staatlicher Leistungen. Grundlage für die Haushaltsrechnung ist der Haushaltsplan. Unter Berücksichtigung des Fälligkeitsprinzips und des Notwendigkeitsprinzips dürfen im Haushaltsplan ausschließlich etatreife bzw. zahlungswirksame Veranschlagungen erfasst werden, wie z.B. im Haushaltsjahr fällige Pensions- und Beihilfezahlungen.⁴⁹⁴ Die beiden haushaltsrechtlichen Vorschriften (Fälligkeits- und Notwendigkeitsprinzip) begründen auch das Fehlen von Abschreibungen in der Haushaltsrechnung, da der Werteverzehr zum Zeitpunkt seiner Entstehung keinen Zahlungsabfluss im Sinne der §§ 6 und 11 Absatz 2 BHO darstellt.

Bei Anwendung des doppischen Rechenstils wird hingegen die zu enge Bindung an die handelsrechtlichen GoB – insbesondere das Vorsichtsprinzip – im Rahmen der staatlichen Rechnungslegung kritisiert.⁴⁹⁵ Das Vorsichtsprinzip würde danach den Informationsgehalt des Abschlusses verfälschen.⁴⁹⁶ Dabei wird allerdings verkannt, dass die Jahresabschlussinstrumente unterschiedliche Zwecke verfolgen. Während bei der Vermögensrechnung und Ergebnisrechnung die GoB-Schutzfunktionen greifen, ist es vor allem Aufgabe des Anhangs, die Informations-GoB zu erfüllen. Hierzu hatte *Adolf Moxter* die sogenannte Abkopplungsthese entwickelt. Danach sollte der Anhang diejenigen Information beinhalten, die notwendig sind, um eventuell vorhandene Informationslücken der Vermögens- und Ergebnisrechnung im Hinblick auf den Informationsbedarf der Beteiligten am Haushaltsverfahren zu schließen. Aber auch der Lagebericht enthält wertvolle Informationen für die Jahresabschlussadressaten, da er im Gegensatz zum Anhang zukunftsorientierte und rechnungsrelevante Daten beinhaltet, deren Berücksichtigung die Optimierung der Haushaltssteuerung wesentlich unterstützt.⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2006), S. 102.

⁴⁹⁵ Vgl. *Kußmaul, Hans/Meyering, Stephan* (2011), S. 637; vgl. *Meinen, Jörg* (2012), S. 393.

⁴⁹⁶ Vgl. *Kußmaul, Hans/Meyering, Stephan* (2011), S. 637; vgl. *Meinen, Jörg* (2012), S. 393.

⁴⁹⁷ Siehe hierzu die Veröffentlichungen zum Projekt MHR (Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens) unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen. Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013, Anlage 4.

Kosten- und Leistungsdaten sind zur Aufstellung von Produkthaushalten erforderlich und können zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen herangezogen werden. Die dafür notwendigen Rechendaten stammen fast ausschließlich aus der kameralen oder doppelten Buchhaltung (→ Primärkostenermittlung). Jedoch reichen die finanzwirtschaftlichen Recheninformationen der praktizierten einfachen Kameralistik nach Auffassung von *Peter Eichhorn* bei weitem nicht aus, geeignete Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Beurteilung des Verwaltungshandelns durchzuführen.⁴⁹⁸ Doppische Recheninformationen sind hierfür besser geeignet, da sie wie Kosten- und Leistungsdaten nicht ausschließlich zahlungs- sondern ressourcenorientiert sind.

Die Optimierung der Haushaltssteuerung hängt zudem entscheidend vom Einsatz geeigneter Kostenrechnungsinstrumente ab. Denn Istkostenrechnungen auf Vollkostenbasis sind für kurzfristige, d.h. innerhalb einer Abrechnungsperiode erfolgende Kostensteuerungen ungeeignet. Hier liefern Teilkosteninstrumente, etwa Deckungsbeitragsrechnungen, bessere Steuerungs- und Entscheidungsinformationen. Die Erfassung, Aufbereitung und Weiterleitung entscheidungsrelevanter Informationen ist Aufgabe des Informationsmanagements.

In Ansicht 51 auf der nachfolgenden Seite finden sich in zusammengefasster Form Beispiele für wesentliche Vor- und Nachteile zum Informationsgehalt der in der Praxis bei staatlichen Gebietskörperschaften eingesetzten Rechnungsweseninstrumente.

⁴⁹⁸ Vgl. *Eichhorn, Peter (1993)*, S. 110 ff.

Informationsgehalt der praktizierten	Beispiele für wesentliche Vorteile	Beispiele für wesentliche Nachteile
einfachen Kameralistik	<ul style="list-style-type: none"> • auf Haushaltstitel basierende Finanzrechnung • detaillierte Darstellung aller Ein- und Auszahlungen eines Haushaltsjahres, gegliedert nach Gruppen (→ Gruppierungsplan) und/oder Funktionen (→ Funktionenplan) 	<ul style="list-style-type: none"> • keine Abbildung des vollen Ressourcenverbrauchs und Ressourcenaufkommens eines Haushaltsjahres, da rein finanzwirtschaftlich ausgerichtetes Recheninstrument • kein vollständiger Vermögensausweis
staatlichen Doppik	<ul style="list-style-type: none"> • integrierter Rechenverbund aus Vermögens-, Finanz- und Ergebnisrechnung • Erfassung des vollen Ressourcenverbrauchs und Ressourcenaufkommens eines Haushaltsjahres • besondere Informationsfunktion des Anhangs als Bestandteil des doppelischen Jahresabschlusses (→ <i>Moxters</i> Abkopplungsthese) • besondere Informationsfunktion des Lageberichts, durch Darstellung zukunftsorientierter und rechnungslegungsrelevanter Daten 	<ul style="list-style-type: none"> • kein eigenes doppelisches Regelwerk im Haushaltsrecht • lediglich Verweis auf die sinnvolle Anwendbarkeit doppelter Vorschriften im Haushaltsrecht des Bundes und der Länder durch § 1a Abs. 1 S. 1 HGrG i.V.m. § 7a HGrG • eingeschränkte Aussagekraft der „doppelischen“ Finanzrechnung im Hinblick auf den Informationsbedarf der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte
Kosten- und Leistungsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> • grundlegende Recheninformationen zur Aufstellung sog. Produkthaushalte • geeignete Recheninformationen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Recheninformationen auf Basis von Vollkosten sind kurzfristig für Steuerungszwecke ungeeignet

Ansicht 51: Informationsgehalt der Rechnungsweseninstrumente

Quelle: Eigene Darstellung

4.4 Informationsmanagement

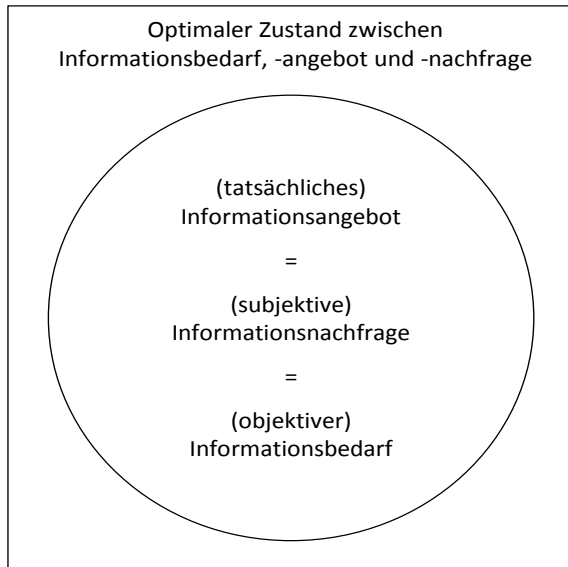
Mit dem neuen öffentlichen Rechnungswesen hat die Komplexität der zu erfassenden und zu verarbeitenden Daten und damit das Informationsangebot insgesamt zugenommen. Zur Komplexitätsreduktion dieser Informationen ist ein bedarfsgerechtes Berichtswesen notwendig.

Das Berichtswesen umfasst alle Maßnahmen, die für die Aufbereitung und Weiterleitung steuerungsrelevanter Informationen notwendig sind. Adressaten des Berichtswesens sind vor allem die mit Entscheidungskompetenzen ausgestatteten Beteiligten am Haushaltsverfahren. Erst durch die rechtzeitige Zurverfügungstellung selektiver Informationen anhand von Berichten werden die Haushaltsbeteiligten in die Lage versetzt, ihre Aufgaben bestmöglich zu erfüllen.

Die Ausgestaltung der Berichte hängt entscheidend von den jeweiligen zu erfüllenden Aufgaben und der Qualität der Informationen der Datenverwaltung ab. Unter dem Begriff Datenverwaltung wird die Sammlung, Strukturierung und Verwaltung von Recheninformationen verstanden. Aufgrund der unterschiedlichen Funktionsträger, die im Rahmen dieser Arbeit betrachtet werden, ist zu vermuten, dass ein einheitliches Berichtswesen nicht zur Optimierung der Haushaltssteuerung gegenüber dem Status quo beitragen wird. Denn aus der Erfüllung unterschiedlicher Aufgaben resultieren in der Regel unterschiedliche Informationsbedürfnisse, die von den Berichten abzudecken sind. Im Idealfall deckt sich der objektive, zur Aufgabenerfüllung notwendige Informationsbedarf mit der subjektiven Informationsnachfrage der Beteiligten am Haushaltsverfahren und den durch das Informationsmanagement bereitgestelltem Angebot an Daten aus dem öffentlichen Rechnungswesen.⁴⁹⁹ Diesen in der Praxis eher selten anzutreffende Optimalzustand zeigt Ansicht 52 auf der nachfolgenden Seite. Für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung wird auf das von *Jürgen Weber* und *Utz Schäfer* entwickelte Modell zurückgegriffen.⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ Vgl. *Heinrich, Lutz J./Stelzer, Dirk (2011)*, S. 425.

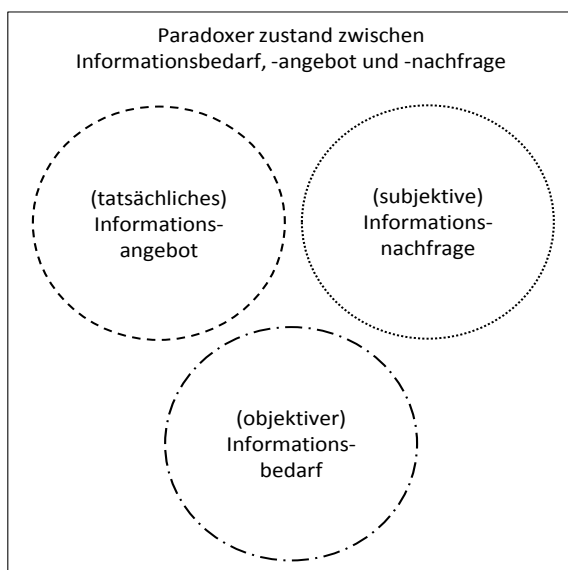
⁵⁰⁰ Vgl. *Weber, Jürgen/Schäfer, Utz (2008)*, S. 86 ff.



Ansicht 52: Optimaler Zustand zwischen Informationsbedarf, -angebot und -nachfrage

Quelle: Eigene Darstellung

Im Gegensatz dazu liegt ein paradoxer Zustand vor, sofern sich die (subjektive) Informationsnachfrage, der (objektive) Informationsbedarf und das (tatsächliche) Informationsangebot der Datenverwaltung überhaupt nicht decken. Ansicht 53 zeigt einen solchen (theoretischen) Zustand. Die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Recheninformationen, auf Grundlage der Regelungen des Haushaltsrechts, würden den Beteiligten am Haushaltsverfahren weder im Rahmen des Berichtswesens angeboten noch von diesen nachgefragt werden.

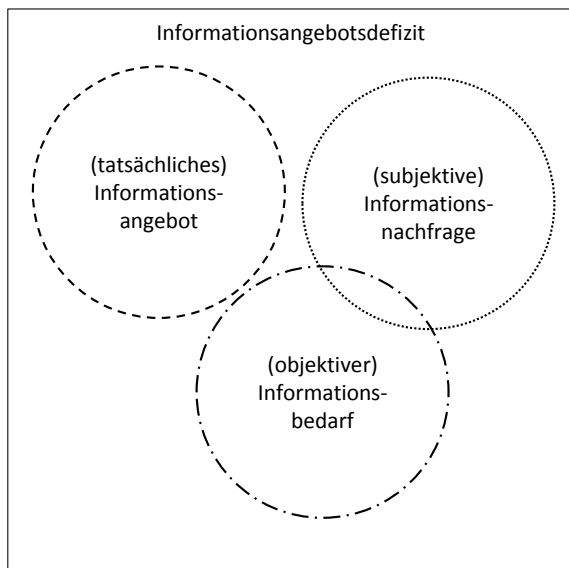


Ansicht 53: Paradoxe Zustand zwischen Informationsbedarf, -angebot und -nachfrage

Quelle: Eigene Darstellung

Ein paradoxer Zustand ist für die Praxis höchst unwahrscheinlich, da der Haushaltsgesetzgeber den (objektiven) Informationsbedarf über die Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenzen jederzeit beeinflussen kann. Insofern ist davon auszugehen, dass zumindest zwischen (subjektiver) Informationsnachfrage und (objektivem) Informationsbedarf ein Deckungsverhältnis besteht.⁵⁰¹

In Ansicht 54 ist ein Informationsangebotsdefizit dargestellt. Zum einen ist das (tatsächliche) Informationsangebot der Datenverwaltung nicht geeignet, den zur Aufgabenerfüllung notwendigen (objektiven) Informationsbedarf zu decken. Zum anderen reichen die angebotenen Rechendaten in Form von Berichten nicht aus, die (subjektive) Informationsnachfrage der Beteiligten am Haushaltsverfahren zu befriedigen.



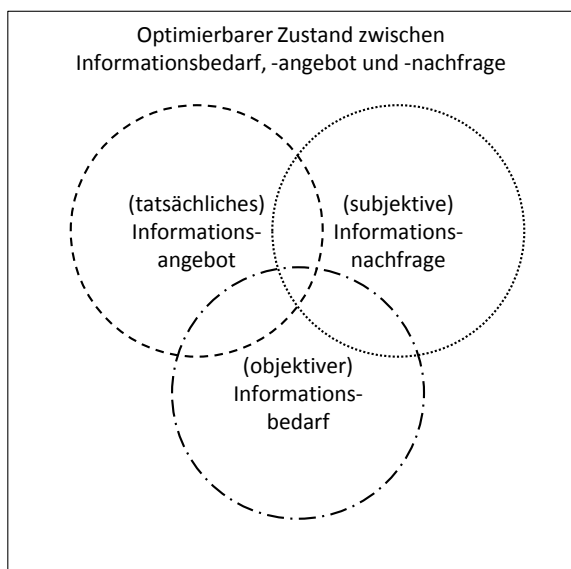
Ansicht 54: Informationsangebotsdefizit

Quelle: Eigene Darstellung

Um zu einer Deckung von (tatsächlichem) Informationsangebot und (subjektiver) Informationsnachfrage sowie von (tatsächlichem) Informationsangebot und (objektivem) Informationsbedarf zu gelangen, müsste das (tatsächliche) Informationsangebot der Datenverwaltung angepasst werden, etwa durch die Konzeption geeigneter Berichte für die „Nachfrager“ auf

⁵⁰¹ Der Haushaltsgesetzgeber bestimmt die Ausgestaltung des Haushaltsrechts. Das Haushaltsrecht bildet wiederum die Grundlage für die Ausgestaltung des Informationsangebots der Datenverwaltung.

Basis haushaltsrechtskonformer Rechendaten. Als Ergebnis könnte sich dann das in der nachfolgenden Ansicht dargestellte Deckungsverhältnis ergeben.



Ansicht 55: Optimierbarer Zustand zwischen Informationsbedarf, -angebot und -nachfrage

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 55 zeigt einen optimierbaren Zustand mit einem relativ geringen Deckungsverhältnis zwischen den Einflussgrößen (tatsächlichem) Informationsangebot, (subjektive) Informationsnachfrage und (objektivem) Informationsbedarf.⁵⁰² Zur Optimierung der Haushaltssteuerung ist es erforderlich, das Deckungsverhältnis – unter Beachtung von Wirtschaftlichkeitsaspekten – zwischen den drei Einflussgrößen zu maximieren.⁵⁰³

Das Ziel der Forschungsarbeit liegt in der Formulierung von Empfehlungen zur Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens, die geeignet sind, die Haushaltssteuerung gegenüber dem Status quo zu verbessern.⁵⁰⁴ Zum einen wird untersucht, welche Recheninformationen zur Nachfragedeckung der Beteiligten am Haushaltsverfahren am besten geeignet sind. Die Ergebnisse dieser Untersuchung beziehen sich auf die (subjektive) Informations-

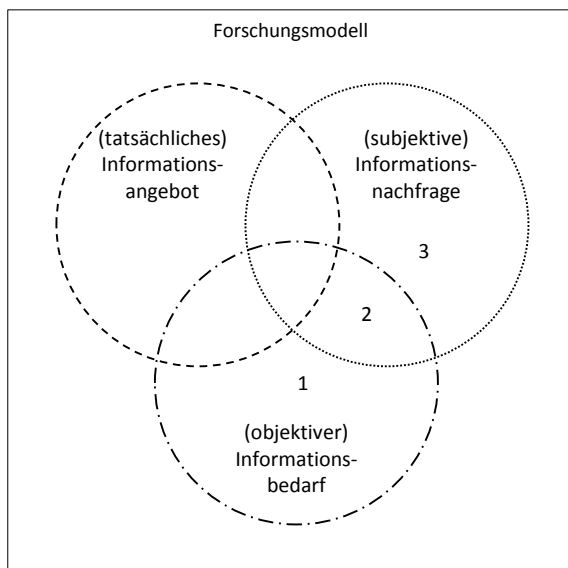
⁵⁰² Hier erscheint der Hinweis wichtig, dass ein optimierbarer Zustand durch unendlich viele Deckungsverhältnisse zwischen den Einflussgrößen Informationsangebot, (subjektive) Informationsnachfrage und (objektiver) Informationsbedarf dargestellt werden kann.

⁵⁰³ Zum Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit siehe Abschnitt 3.5.3 in dieser Arbeit.

⁵⁰⁴ Der Status quo bezieht sich auf die Haushaltssteuerung vor Inkrafttreten des HGrGMOG, also auf die Zeit vor dem 01. Januar 2010.

nachfrage.⁵⁰⁵ Zum anderen wird untersucht, welche Rechendaten den Beteiligten am Haushaltsverfahren zur Aufgabenerfüllung durch die Datenverwaltung zur Verfügung stehen. Dieser Fragenkreis bezieht sich auf das (tatsächliche) Informationsangebot.⁵⁰⁶ In diesem Zusammenhang wird auch hinterfragt, ob die zur Verfügung stehenden Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung geeignet sind, den (objektiven) Informationsbedarf zu decken.

Das Forschungsinteresse fokussiert sich insbesondere auf diejenigen Bereiche der (subjektiven) Informationsnachfrage und des (objektiven) Informationsbedarfs, die nicht durch das (tatsächliche) Informationsangebot an Rechendaten gedeckt werden. Diese Felder sind in der nachfolgenden Ansicht 56 durch die Ziffern eins bis drei gekennzeichnet.



Ansicht 56: Forschungsmodell

Quelle: Eigene Darstellung

Feld 1 zeigt einen Zustand, bei dem das (tatsächliche) Informationsangebot nicht ausreicht, einen Teil der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Rechendaten z.B. in Form von Berichten bereitzustellen. Das könnte ein Grund dafür sein, warum diese „wichtigen“ Rechendaten von den Beteiligten am Haushaltsverfahren nicht nachgefragt werden. Zur Steigerung der (subjek-

⁵⁰⁵ Die Frage, die sich hierbei stellt ist: „Welche Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen sind für Sie zur Erfüllung Ihrer Aufgaben am besten geeignet?“ Zur Auswahl stehen kamerale Rechendaten, doppelte Rechendaten sowie Kosten- und Leistungsdaten.

⁵⁰⁶ Die Frage, die sich hierbei stellt ist: „Welche Informationen stehen Ihnen über das Berichtswesen zur Erfüllung Ihrer Aufgaben zur Verfügung?“ Zur Auswahl stehen kamerale Rechendaten, doppelte Rechendaten sowie Kosten- und Leistungsdaten.

tiven) Informationsnachfrage und zur Deckung des (objektiven) Informationsbedarfs müssten deshalb zunächst geeignete Berichte für das (tatsächliche) Informationsangebot der Datenverwaltung konzipiert werden. Ein Beispiel hierzu ist der kamerale Vermögensnachweis, der überwiegend auf Mengendaten basiert.⁵⁰⁷ Um den Ressourcenverbrauch, etwa für Zwecke der Kostenrechnung, wertmäßig zu ermitteln, bedarf es bewerteter Vermögenswerte. Die hierfür relevanten Rechendaten könnten gegebenenfalls aus dem vorhandenen Datenbestand gewonnen werden, etwa aus dem Anlagevermögen bei Anwendung der staatlichen Doppik.

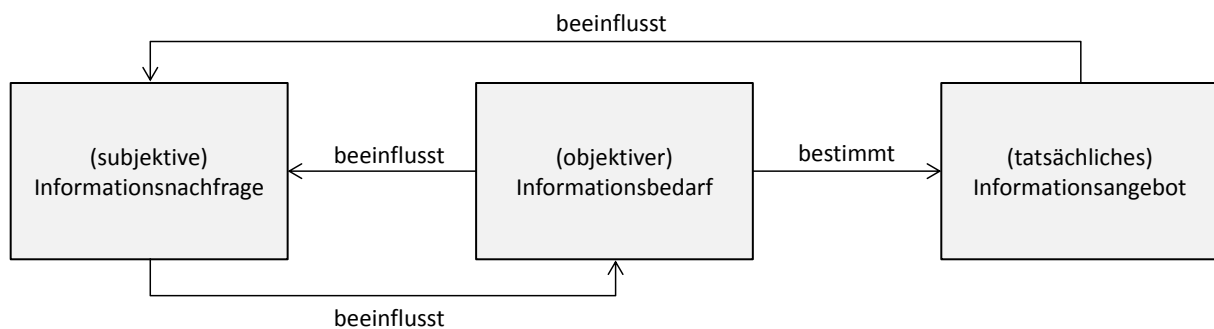
In *Feld 2* liegt ebenfalls ein Informationsangebotsdefizit vor. Das (tatsächliche) Informationsangebot der Datenverwaltung reicht demnach nicht aus, das zwischen dem (objektiven) Informationsbedarf und der (subjektiven) Informationsnachfrage bestehende Deckungsverhältnis vollständig zu befriedigen. Eine solche Situation könnte etwa eintreten, wenn für einen geänderten Informationsbedarf infolge einer Haushaltsrechtsreform zeitgleich noch kein optimales Berichtswesen zur Nachfragedeckung existiert.

Betrachtet man *Feld 3*, so ist festzustellen, dass die Beteiligten am Haushaltsverfahren Recheninformationen in Form von Berichten nachfragen, die durch das (tatsächliche) Informationsangebot nicht zur Verfügung gestellt werden. In einem solchen Fall wäre beispielsweise zu prüfen, wie sich Änderungen der haushaltsrechtlichen Regelungen in Form des (objektiven) Informationsbedarfs über das (tatsächliche) Informationsangebot der Datenverwaltung auf die Deckung der (subjektiven) Informationsnachfrage auswirken. Denn die Kenntnis darüber, welche Rechendaten eine bestmögliche Aufgabenerfüllung der Beteiligten am Haushaltsverfahren unterstützen, ist von entscheidender Bedeutung für eine zweckmäßige Ausgestaltung des Berichtswesens als Voraussetzung zur Optimierung der Haushaltssteuerung.

In der nachfolgenden Ansicht sind die Zusammenhänge zwischen den drei Einflussgrößen auf die Haushaltssteuerung schematisch dargestellt. Ausgangspunkt ist der (objektive) Informationsbedarf. Dieser bezieht sich auf die aktuellen Regelungen zum Haushaltsrecht, die das (tatsächliche) Informationsangebot der Datenverwaltung bestimmen. Das (tatsächliche) Informationsangebot der Datenverwaltung nimmt in Form von Berichten Einfluss auf die (subjektive) Informationsnachfrage. Die „Nachfrager“ können im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten

⁵⁰⁷ Siehe hierzu Ansicht 27 „Vermögensklassen nach § 6 VBRO und deren Bestandsermittlung“.

den (objektiven) Informationsbedarf beeinflussen, indem sie beispielsweise darauf hinwirken, bestehende haushaltsrechtliche Regelungen abzuändern, mit dem Ziel einer verbesserten Informationsversorgung durch die Datenverwaltung. Alle Beteiligten am Haushaltsverfahren müssten im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllungen die geänderten haushaltsrechtlichen Regelungen beachten. Insofern nimmt der (objektive) Informationsbedarf auch Einfluss auf die (subjektive) Informationsnachfrage.



Ansicht 57: Einflussfaktoren zur Optimierung des Haushaltssteuerungsprozesses

Quelle: Eigene Darstellung

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass bedarfsgerechte Berichte erst durch den Einsatz geeigneter Datenverarbeitungssysteme entstehen.⁵⁰⁸ Ein wesentlicher Bestandteil der Datenverarbeitungssysteme ist die Datenverwaltung. Dort werden alle Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen gesammelt, strukturiert und verwaltet, die zur Weiterverarbeitung für das Berichtswesen herangezogen werden können. Somit hängt die Qualität und Aussagefähigkeit dieser Berichte entscheidend von Art und Umfang der Informationen der Datenverwaltung, dem (tatsächlichem) Informationsangebot, ab.

Das Informationsmanagement hat die Aufgabe, den zielgerichteten und wirtschaftlichen Einsatz der zur Verfügung stehenden Informationen der Datenverwaltung durch ein problemadäquates Berichtswesen sicherzustellen.⁵⁰⁹ Denn die bestmögliche Deckung der (subjektiven) In-

⁵⁰⁸ Vgl. Reinermann, Heinrich/Ehlers, Ulrich (1990); vgl. Hill, Hermann (1997), S. 24 f.; vgl. Eichhorn, Peter (1997), S. 61 ff.; vgl. Plamper, Harald (1997), S. 615 ff.

⁵⁰⁹ Vgl. Küpper, Hans Ulrich/Weber, Jürgen (1997), S. 152.

formationsnachfrage der Haushaltsbeteiligten ist – unter Berücksichtigung des (objektiven) Informationsbedarfs – Voraussetzung zur Optimierung der gesamten Haushaltssteuerung.⁵¹⁰

In den nachfolgenden Ausführungen werden – wegen der besseren Lesbarkeit – für die Begriffe (subjektive) Informationsnachfrage, (objektiver) Informationsbedarf und (tatsächliches) Informationsangebot, die Begriffe Informationsnachfrage, Informationsbedarf und Informationsangebot jeweils synonym verwendet.

4.5 Stand der aktuellen Umsetzung im staatlichen Bereich

4.5.1 Bundesebene

Die nachfolgenden Erkenntnisse zum Stand der aktuellen Umsetzung im staatlichen Bereich basieren auf öffentlich zugänglichen Sekundärdaten zum Haushaltsverfahren.⁵¹¹ Dabei ist festzustellen, dass die „einfache“ Kameralistik nach wie vor bei den meisten staatlichen Gebietskörperschaften das Haushaltsverfahren dominiert.

Für die Bundesebene hatte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) in seinem Bericht aus dem Jahre 2009⁵¹² die Vorschläge des Bundesfinanzministeriums zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes begrüßt. Danach soll das Haushaltsverfahren auf der Grundlage einer erweiterten Kameralistik mit Produkthaushalt und vervollständigter Vermögensrechnung erfolgen. Die im Feinkonzept⁵¹³ vom Bundesfinanzministerium beschriebenen Maßnahmen hielt der BWV grundsätzlich für geeignet, die bestehenden Informations- und Steuerungsdefizite des Rechnungswesens zu reduzie-

⁵¹⁰ Vgl. Picot, Arnold/Reichwald, Ralf/Wigand, Rolf (2003), S. 81 f.: Danach wird der Informationsbedarf definiert als „(...) die Art, Menge und Qualität der Informationen, die eine Person zur Erfüllung ihrer Aufgaben in einer bestimmten Zeit benötigt.“

⁵¹¹ Siehe hierzu beispielsweise die Haushaltspläne und Haushaltsrechnungen der staatlichen Gebietskörperschaften, die über die jeweiligen Internetauftritte zugänglich sind.

⁵¹² Siehe hierzu den Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu dem Thema „Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts, Vorschläge des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) vom 23. November 2009, abrufbar auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes unter der Rubrik Ergebnisse des BWV.

⁵¹³ Vgl. Feinkonzept zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundesministeriums der Finanzen aus dem Jahre 2009, abgerufen am 04.06.2012 im Internet unter: www.bundesfinanzministerium.de

ren oder sogar stellenweise zu beseitigen.⁵¹⁴ Der Bundeshaushalt für das Jahr 2012 zeigt beispielsweise, dass das Haushaltsverfahren weiterhin auf den Rechendaten einer erweiterten Kameralistik fußt.⁵¹⁵ Dazu zählen kamerale Haushaltspläne und eine Vermögensrechnung, deren Ausgestaltung sich am Feinkonzept des Bundesfinanzministeriums zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes orientiert.⁵¹⁶ Der Einsatz einer Kosten- und Leistungsrechnung ist beim Bund für geeignete Bereiche vorgesehen.⁵¹⁷ Die Steuerung durch das Aufstellen von Produkthaushalten findet, entgegen den Empfehlungen des BWV und den Ausführungen im Feinkonzept⁵¹⁸ des Bundesfinanzministeriums, beim Bund derzeit nicht statt.

4.5.2 Länderebene

In den Bundesländern sind das Haushaltsverfahren und das öffentliche Rechnungswesen heterogen ausgestaltet.⁵¹⁹ Die Einführung der Doppik als Rechenstil haben bislang nur die Bundesländer Bremen, Hamburg und Hessen vollzogen.⁵²⁰ Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung ist dagegen bei fast allen Bundesländern – zumindest in Einzelbereichen – zu beobachten.⁵²¹

⁵¹⁴ Vgl. Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu dem Thema „Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts, Vorschläge des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) vom 23. November 2009, abrufbar auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes unter der Rubrik Ergebnisse des BWV, S. 13.

⁵¹⁵ Siehe hierzu im Internet unter: www.bundesfinanzministerium.de zum Projekt MHR den Abschnitt: Das Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes wird weiter modernisiert.

⁵¹⁶ Vgl. Feinkonzept zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundesministeriums der Finanzen aus dem Jahre 2009, Abschnitt D Vermögensrechnung und die Anlage zu Abschnitt D, im Internet abrufbar unter: www.bundesfinanzministerium.de

⁵¹⁷ In der Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2010 wurden für die Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung ca. 210 T€ als Ausgaben veranschlagt.

⁵¹⁸ Vgl. Feinkonzept zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundesministeriums der Finanzen aus dem Jahre 2009, Abschnitt B Produkthaushalt, im Internet abrufbar unter: www.bundesfinanzministerium.de

⁵¹⁹ Siehe hierzu die Studie vom *Institut für den öffentlichen Sektor e.V.* (2012), S. 8.

⁵²⁰ Vgl. *Eibelschäuser, Manfred* (2012), S. 80. Hessen ist bislang das einzige Bundesland mit einer von Wirtschaftsprüfern testierten Eröffnungsbilanz, die die Vermögens- und Schuldenverhältnisse des gesamten Bundeslandes vollständig abbildet; vgl. Studie vom *Institut für den öffentlichen Sektor e.V.* (2012), S. 9: „Im Hinblick auf die doppische Rechnungslegung zeichnen sich in naher Zukunft kaum Änderungen ab.“

⁵²¹ Siehe hierzu die Studie vom *Institut für den öffentlichen Sektor e.V.* (2012), S. 10.

Die Haushaltsdarstellung erfolgt beispielsweise im Land Hessen als Produkthaushalt⁵²² auf Basis von Kosten- und Leistungsdaten.⁵²³ Im Bundesland Bremen wird ein Produktgruppenhaushalt aufgestellt, dem kamerale Rechenraten zugrunde liegen.⁵²⁴ Im Bundesland Hamburg soll bis zum Jahre 2015⁵²⁵ flächendeckend auf einen doppischen Produkthaushalt umgestellt werden und im Bundesland Nordrhein-Westfalen ist bis zum Jahre 2017 eine flächendeckende Umstellung auf ein kaufmännisches Rechnungswesen in Form einer integrierten Verbundrechnung mit Produkthaushalt vorgesehen.⁵²⁶

Betrachtet man den aktuellen Stand zur Umsetzung des neuen öffentlichen Rechnungswesens auf Ebene der staatlichen Gebietskörperschaften, stellt sich die Frage nach den Gründen einer derartig heterogenen Ausgestaltung. Vermutlich ist man unterschiedlicher Auffassung hinsichtlich des Bedarfs an Recheninformationen, die die am Haushaltsverfahren beteiligten Entscheidungsträger zur Aufgabenerfüllung benötigen. Deshalb widmen sich die nachfolgenden Abschnitte insbesondere dieser Thematik. Im Mittelpunkt stehen die Informationsbedürfnisse der am Haushaltsverfahren beteiligten Entscheidungsträger.

5 Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte

5.1 Begriff des Entscheidungsträgers

Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte sind Personen oder Personengruppen, die zum Zwecke der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet sind. Der Umfang der Entscheidungskompetenzen richtet sich im Idealfall nach den jeweiligen Funktionen der Entscheidungsträger im Haushaltsverfahren. Dabei ist einerseits zwischen

⁵²² Eine kritische Reflexion zum Erfolg der Neuen Verwaltungssteuerung in Hessen findet sich etwa bei *Bolay, Friedrich W. (2012)*, S. 18 f.

⁵²³ Siehe hierzu im Internet unter: http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=a419c7ccbf72d65f91199edca7454e9e, abgerufen am 31.08.2012.

⁵²⁴ Siehe hierzu im Internet unter: http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/02_2012_2013_Prodktgruppenhaushalt.pdf, abgerufen am 31.08.2012.

⁵²⁵ Siehe hierzu im Internet unter: <http://www.hamburg.de/contentblob/3566986/data/newsletter-august-2012.pdf>, abgerufen am 31.08.2012.

⁵²⁶ Siehe hierzu im Internet unter: <http://www.epos.nrw.de> sowie unter: www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sozialoekonomie/bwl/publicmanagement/Material_4Tagung/Maerker_Druckfassung.pdf, hier Blatt 16, abgerufen am 30.07.2012. Der Begriff „EPOS.NRW“ steht für „Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen“.

Entscheidungsträgern auf Bundes- und Länderebene zu differenzieren und andererseits zwischen Entscheidungsträgern, die den einzelnen Staatsgewalten zuzuordnen sind.

Entscheidungen sind zielgerichtete bzw. zweckbezogene und interessengeleitete Handlungen, die aus der bewussten Auswahl von mindestens zwei Handlungsalternativen resultieren und geeignet sind, einen wünschenswerten Zustand herbeizuführen, der sich vom Istzustand unterscheidet.⁵²⁷

Das Entscheidungsverhalten der Akteure im Haushaltsverfahren ist von geeigneten Informationen aus dem neuen öffentlichen Rechnungswesen abhängig. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Präferenzen der Entscheidungsträger zur Ausgestaltung dieser Informationen voneinander abweichen können. Ursachen können sich in den unterschiedlichen politischen Zielsetzungen der Akteure finden aber auch in der Vielzahl heterogener und kontinuierlich zunehmender öffentlicher Aufgabenfelder begründet sein. Es stellt sich dabei die Frage, welche weiteren Schritte notwendig sind, um zu einer informationsbedarfsbezogenen Ausgestaltung des öffentlichen Rechnungswesens zu gelangen. Dies ist Voraussetzung für die Optimierung des gesamten Haushaltsverfahrens. Hierzu sind zunächst die Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte zu identifizieren und deren jeweilige Informationsbedürfnisse aufgabenorientiert zu ermitteln.

5.2 Identifikation der Entscheidungsträger

5.2.1 Parlamente

Im dritten Abschnitt wurden bereits die wesentlichen Funktionen der Parlamente dargestellt.⁵²⁸ Innerhalb der Parlamente gibt es verschiedene Entscheidungsträger. Entscheidungskompetenzen für den Haushalt des Bundestages im Rahmen des Haushaltsverfahrens haben der Präsident⁵²⁹ und der Ältestenrat. Der Ältestenrat unterstützt nach § 6 GeschO BT den Präsidenten bei seiner Geschäftsführung. Dem Ältestenrat obliegt auch die Aufstellung des Vor-

⁵²⁷ Vgl. König, Klaus (2008), S. 349 f.; vgl. Wöhe, Günter (2008), S. 96 ff.

⁵²⁸ Siehe hierzu unter Abschnitt 3.4.1 „Parlamente“.

⁵²⁹ Nach § 7 Absatz 3 GeschO BT zeichnet der Bundestagspräsident wichtige Verträge der Bundestagsverwaltung mit Dritten. Die Mittelbewirtschaftung der Bundestagsverwaltung obliegt seiner direkten Kontrolle. Er ist auch für die jährliche Festsetzung der staatlichen Mittel zur Parteienfinanzierung (§ 19a PartG) verantwortlich.

anschlags über den Haushaltsplan des Bundestages. Hiervon kann der Haushaltsausschuss nur im Benehmen mit dem Ältestenrat abweichen.

Für die übrigen Einzelpläne des Bundes besitzt vor allem der Haushaltsausschuss⁵³⁰ Entscheidungskompetenzen, der sich aus Mitgliedern⁵³¹ des Bundestages zusammensetzt.⁵³² Bevor das Plenum über den Haushaltsentwurf, der aus den konsolidierten Einzelplänen und dem Entwurf des Haushaltsgesetzes besteht, abstimmt, werden die Ansätze der Einzelpläne den Mitgliedern des Haushaltsausschusses durch die Regierung zur Kenntnis gegeben. Aufgrund der Komplexität des Gesamthaushaltes bestimmt der Haushaltsausschuss des Bundestages aus seinen Reihen Berichterstatter, die die Aufgabe haben, die Haushaltsansätze der Einzelpläne zu überprüfen und im Plenum in der zweiten Lesung zum Haushaltsentwurf vorzutragen.⁵³³ Das parlamentarische Beratungs- und Feststellungsverfahren des Bundes ist vergleichbar mit den jeweiligen Verfahren auf Bundesländerebene. Gleiches gilt auch für die Entscheidungskompetenzen der entsprechenden Gremien auf Bundesländerebene.

Der Einfluss des Bundesrates auf die Entscheidungen des Bundestages zum Haushaltsentwurf ist begrenzt. Wie bereits im dritten Kapitel zum Haushaltsverfahren beschrieben wurde, kann der Bundesrat bei Ablehnung des Haushaltsgesetzes gemäß Artikel 77 GG den Vermittlungsausschuss einberufen.⁵³⁴ Das Haushaltsgesetz ist kein zustimmungspflichtiges Gesetz. Demzufolge kann ein Einspruch des Bundesrates durch den Bundestag gemäß Artikel 77 Absatz 4 GG mehrheitlich zurückgewiesen werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Haushaltsausschuss des Bundestages bzw. die entsprechenden Gremien der Länderparlamente bedeutende Entscheidungsträger für das Haushaltsverfahren sind. Deren Mitglieder beeinflussen nicht nur die Ausgestaltung der

⁵³⁰ In den (Fach)Ausschüssen werden in der Regel die Gesetzesentwürfe beraten. Dazu zählt auch der Haushaltsentwurf der Bundesregierung, der vom Haushaltsausschuss beraten wird. Die Ausschüsse nehmen wesentliche Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Bundestages wahr. Zur Reduzierung der Komplexität seiner eigenen Arbeit hat der Haushaltsausschuss u.a. den Rechnungsprüfungsausschuss als Unterausschuss eingesetzt, der sich mit Fragen zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes befasst.

⁵³¹ Siehe hierzu § 10 GeschO BT sowie § 47 AbgG.

⁵³² In Anlehnung an die Ausführungen von *Christoph Gröpl (2008)*, S. 248 f. bleiben der „Gemeinsame Ausschuss“ und der „Vermittlungsausschuss“ in dieser Arbeit unberücksichtigt, da diese Gremien keine Ausschüsse sondern Verfassungsorgane darstellen.

⁵³³ Siehe hierzu auch Abschnitt 3.5.4.2.1 „Phase 2 – Beratung und Feststellung des Haushaltsentwurfs“.

⁵³⁴ Siehe hierzu unter Abschnitt 3.5.4.2.1 „Phase 2 – Beratung und Feststellung des Haushaltsentwurfs“.

Haushaltsansätze der Einzelpläne, sondern führen auch, unter Berücksichtigung der Bemerkungen der Rechnungshöfe und der aufgestellten Haushaltsrechnungen, die Haushaltskontrolle durch.

5.2.2 Regierungen

Regierungen sind Bestandteile der Exekutive, die politisch determinierte staatliche Leitungsfunktionen wahrnehmen.⁵³⁵ Bezogen auf das Haushaltsverfahren zählen zu den Funktionen etwa die Erstellung von Gesetzesentwürfen, sowie die Gestaltung⁵³⁶ und Überwachung der wirtschaftlichen und zielgerichteten Aufgabenerfüllung durch die Administrative. Um diese Funktionen optimal ausfüllen zu können, benötigen die Regierungen geeignete Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen als Entscheidungs- und Steuerungsgrundlage.

Weiterhin sind sie verpflichtet, Parlament und Öffentlichkeit über die aktuelle Haushaltsentwicklung zu informieren. So veröffentlichen etwa die Bundesländer Bremen, Hamburg und Hessen – als Folge des Umstellungsprozesses – zusätzlich zur regulären Berichterstattung Geschäftsberichte auf Basis doppischer Rechendaten.⁵³⁷

Regierungsentscheidungen haben die jeweiligen Regierungschefs und ihre Minister bzw. Senatoren zu verantworten.⁵³⁸ Die Richtlinien der Politik bestimmen die Regierungschefs selbst.⁵³⁹ Der Entscheidungsspielraum der Minister⁵⁴⁰ ist demzufolge eingeschränkt.⁵⁴¹ Innerhalb dieser durch die Politikrichtlinien gesetzten Grenzen, bestimmt das Ressortprinzip die Entscheidungskompetenzen der Minister. Danach sind sie zu organisatorischen, personellen und sachbezogenen Entscheidungen innerhalb ihres Geschäftsbereichs befugt. Das bedeutet,

⁵³⁵ Siehe hierzu insbesondere auch Abschnitt 3.4.2 „Regierungen“.

⁵³⁶ Beispielsweise strukturelle Änderungen innerhalb von Organisationen, für die kein Gesetz erforderlich ist.

⁵³⁷ Siehe hierzu Abschnitt 4.5 „Stand zur aktuellen Umsetzung im staatlichen Bereich“.

⁵³⁸ Im weiteren Verlauf der Arbeit wird für den Begriff „Senator“ stellvertretend der Begriff „Minister“ verwendet. Die Funktion des Regierungskollegiums wurde im dritten Abschnitt beschrieben. Da es für das Haushaltsverfahren keine spezifischen Entscheidungskompetenzen besitzt, wird es nicht zu den bedeutenden Entscheidungsträgern der Regierungen in dieser Arbeit gezählt.

⁵³⁹ Mit Ausnahme des Bremer Bürgermeisters. Dort bestimmt nach Art. 101 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (Bremisches Gesetzblatt, S. 251), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. August 2010 (Bremisches Gesetzblatt, S. 457) die Bürgerschaft die Richtlinien der Politik.

⁵⁴⁰ Die besondere Stellung der Finanzminister im Regierungskollegium wurde im dritten Abschnitt behandelt.

⁵⁴¹ Vgl. § 9 Satz 1 GeschO Bundesregierung für die Geschäftsbereiche der Bundesminister. Vergleichbare Regelungen finden sich auch in den Geschäftsordnungen der jeweiligen Landeregierungen.

dass sie auch die Planung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel ihres Geschäftsbereiches zu verantworten haben. Für das Haushaltsjahr 2011 ist beispielsweise der Bundeshaushaltsplan in 22 Einzelpläne unterteilt, von denen 15 Einzelpläne auf Ressorts entfallen, die die jeweiligen Geschäftsbereiche der Bundesminister widerspiegeln. Die übrigen Einzelpläne entfallen auf die folgenden Institutionen: Bundespräsident und Bundespräsidialamt (Einzelplan 01); Deutscher Bundestag (Einzelplan 02); Bundesrat (Einzelplan 03); Bundesverfassungsgericht (Einzelplan 19); Bundesrechnungshof (Einzelplan. 20); Bundesschuld (Einzelplan 32) und Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60). Vergleichbare Strukturen bestehen in Abhängigkeit der jeweiligen öffentlichen Aufgaben auch für die Haushalte der Bundesländer.

5.2.3 Verwaltungen

Die Aufgabenerfüllung innerhalb der Geschäftsbereiche der Parlamente, Ministerien, Rechnungshöfe und Gerichte wird wesentlich durch deren Verwaltungen unterstützt. Ihnen obliegt im Rahmen der Aufgabenerfüllung die Mittelbewirtschaftung unter Berücksichtigung haushaltsgesetzlicher Regelungen.⁵⁴² Besonders bedeutend sind für das Haushaltsverfahren die obersten Behördenebenen, etwa die Parlamentsverwaltungen, die Ressortverwaltungen, die Verwaltungen der Rechnungshöfe und der obersten Gerichtsbarkeiten. Diese führen auf der Grundlage der aggregierten Voranschläge ihrer Geschäftsbereiche die Haushaltsverhandlungen mit dem Finanzministerium.⁵⁴³ Insofern sind für das Haushaltsverfahren die Verwaltungsleitungen der obersten Behördenebene bedeutende Entscheidungsträger. Aber auch die Beauftragten für den Haushalt sind für das Haushaltsverfahren von großer Bedeutung. Haushaltsrechtlich obliegt ihnen neben der Aufstellung der Unterlagen für die Voranschläge auch die Ausführung des Haushaltsplans.⁵⁴⁴ Die Beauftragten für den Haushalt sind zudem bei allen finanziell bedeutsamen Maßnahmen zu beteiligen.⁵⁴⁵

⁵⁴² Die Veranschlagung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln hat unter Beachtung rechtlicher, politischer und ökonomischer Zielsetzungen zu erfolgen. Siehe hierzu auch die Ausführungen im dritten Kapitel zum Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit.

⁵⁴³ Siehe hierzu Abschnitt 3.5.4.1 „Phase 1 – Aufstellung des Haushaltsentwurfs“.

⁵⁴⁴ Vgl. § 9 Absatz 2 BHO/LHO.

⁵⁴⁵ Zu den Entscheidungsbefugnissen der Beauftragten für den Haushalt siehe unter Abschnitt 3.5.4 „Phasen des Haushaltsverfahrens“.

5.2.4 Rechnungshöfe

Die Prüfung der Einhaltung des Haushaltsrechts durch die Verwaltungen zählt zu den wesentlichen Aufgaben der Rechnungshöfe.⁵⁴⁶ Ihre Hauptfunktion ist die unabhängige Finanzkontrolle zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. Im Rahmen der jährlichen Bemerkungen berichten die Rechnungshöfe an Parlament und Öffentlichkeit.⁵⁴⁷ Wesentliche Prüfungs- und Berichterstattungskompetenzen der Rechnungshöfe finden sich in den Verfassungen und Haushaltsordnungen.⁵⁴⁸

Entscheidungen der Rechnungshöfe treffen grundsätzlich die Kollegien⁵⁴⁹ und die Senate.⁵⁵⁰ Als Entscheidungsgremien setzten sie sich aus den Mitgliedern der Rechnungshöfe zusammen, die zur Erfüllung ihrer Finanzkontrollaufgaben den Status der richterlichen Unabhängigkeit besitzen.⁵⁵¹ Mitglieder der Rechnungshöfe sind der Präsident und der Vizepräsident sowie zu Mitgliedern bestellte Prüfungsbeamte, die zugleich auch Prüfungsabteilungen der Rechnungshöfe leiten. Beim Bundesrechnungshof und beim Bayerischen Obersten Rechnungshof sind auch die Prüfungsgebietsleiter zu Mitgliedern bestellt. Die Entscheidungsgremien der Rechnungshöfe sind nicht befugt, Recht zu sprechen. Insofern resultieren aus den Ergebnissen der Finanzkontrolle auch keine Rechtsfolgen. Rechtsprechung ist Aufgabe der Gerichte.

⁵⁴⁶ Siehe hierzu § 90 BHO/LHO. Die Prüfung der Rechnung der Rechnungshöfe erfolgt nach § 101 BHO/LHO durch das Parlament und durch den Bundesrat für die Rechnung des Bundesrechnungshofes.

⁵⁴⁷ Vgl. Zavelberg, Heinz Günter (1995), S. 514; vgl. von Mutius, Albert (1989), S. 316.

⁵⁴⁸ Siehe hierzu unter Abschnitt 3.4.4.

⁵⁴⁹ Zum Teil werden die Kollegien der Rechnungshöfe auch als große oder kleine Kollegien bezeichnet. In der Arbeit wird einheitlich der Begriff Kollegium verwendet.

⁵⁵⁰ Vgl. Seyfried, Markus (2011), S. 79 ff.: Markus Seyfried hat im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Landesrechnungshöfen darauf hingewiesen, dass die Beschlussfähigkeit von Landesrechnungshöfen als Grundlage von Rechnungshofentscheidungen, entsprechend der jeweiligen Rechnungshofgesetze und oder Geschäftsordnungen, von der Anzahl der Mitglieder abhängt.

⁵⁵¹ Siehe hierzu Art. 114 Absatz 2 GG zur richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs bzw. die entsprechenden Paragraphen oder Art. der Gesetze über die Rechnungshöfe der Länder.

5.2.5 Gerichte

Neben der Finanzkontrolle der Rechnungshöfe, die vor allem Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsaspekte umfasst, kann auch die Rechtskontrolle in Form der Rechtsprechung von großer Bedeutung bei der Durchführung des Haushaltsverfahrens sein. Die Zuständigkeiten der Gerichtsbarkeiten ergeben sich aus Artikel 92 GG. Rechtsprechung zum Haushaltsverfassungsrecht in Form des Organstreits oder der abstrakten Normenkontrolle obliegt den Verfassungsgerichtsbarkeiten von Bund und Ländern.⁵⁵²

Die Rechtsprechung erfolgt bei den Verfassungsgerichtsbarkeiten durch Senate, die aus einem vorsitzenden Richter, seinem Vertreter und weiteren Mitgliedern bestehen.⁵⁵³ Damit sind die Senate die bedeutenden Entscheidungsträger der Verfassungsgerichtsbarkeiten.

5.3 Aufgabenorientierte Ermittlung der Informationsbedürfnisse

5.3.1 Parlamente mit Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen

Als bedeutende Entscheidungsträger der Parlamente wurden in Abschnitt 5.2.1 die Haushaltsausschüsse identifiziert. Sie haben zunächst die Aufgabe, im Rahmen des Haushaltsverfahrens den Haushaltsentwurf, der sich aus dem Haushaltsgesetz und den Haushaltsplänen zusammensetzt, zu beraten und zu verabschieden. Je nachdem, für welche Haushaltsdarstellung sich eine staatliche Gebietskörperschaft entscheidet, sind entweder „einfache“ kamerale Haushalte, doppisch basierte Haushalte oder Produkthaushalte von den Parlamenten zu verabschieden. Dazu sind den Ausschussmitgliedern geeignete Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen in Form von Berichten vorzulegen, die umfassend und aussagefähig sein müs-

⁵⁵² Vgl. *Gröpl, Christoph (2011)*, S. 6. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle überprüft die zuständige Verfassungsgerichtsbarkeit, ob Bundesrecht bzw. Landesrecht im Einklang mit dem Grundgesetz bzw. der jeweiligen Landesverfassung steht.

⁵⁵³ Vgl. *Creifelds, Carl (1978)*, S. 1012. Als Senat werden die kollegialen Spruchkörper des Bundesverfassungsgerichts, der obersten Bundesgerichte, der Oberlandesgerichte, der Obergerichtsgerichte, der Finanzgerichte und des Bundespatentgerichts bezeichnet. Spruchkörper sind die „rechtsprechenden Organisationseinheiten“ von Gerichten. Die Zuständigkeiten der Senate finden sich in den Geschäftsverteilungsplänen der Gerichte.

sen.⁵⁵⁴ Denn zur Gewährleistung der Budgethoheit des Parlaments ist Haushaltstransparenz stets Voraussetzung.

Auch bei den Gesetzgebungsverfahren der Parlamente ist die Regierung in der Pflicht, dem Parlament die aus der Gesetzesfolge resultierenden voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung aufzuzeigen. Bei Bedarf sind geeignete Kompensationsmöglichkeiten vorzuschlagen.⁵⁵⁵ Durch diese Informationspflicht wird das parlamentarische Budgetrecht gestärkt. Es stellt sich die Frage, welche Recheninformationen und welche Rechenmethode zur Bemessung finanzieller Auswirkungen von Gesetzesfolgen verwendet werden sollen. Denn im Gegensatz zu der Regelung des § 44 Absatz 2 GGO, der rein kamerale Recheninformationen fordert, schreibt das Haushaltsrecht für alle finanzwirksamen Maßnahmen die Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor.⁵⁵⁶ Dazu zählen neben monetären Verfahren (z.B. Kostenvergleichsrechnungen oder Kapitalwertberechnungen) auch nicht monetäre Verfahren (z.B. Nutzwertanalysen).⁵⁵⁷ Bei der Verfahrensauswahl für eine Berechnungsmethode sind die Bestimmungen zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu berücksichtigen. Die Auswahl sollte deshalb einzelfallbezogen erfolgen.⁵⁵⁸

5.3.2 Regierungen mit Gestaltungsfunktionen

Zu den wesentlichen Regierungsaufgaben im Hinblick auf das Haushaltsverfahren zählen die Aufstellung von Programmhaushalten und die Überwachung der Verwaltungen beim Aufgabenvollzug. Programmhaushalte bilden die zu erreichenden politischen Sachziele innerhalb eines festgelegten Zeitraums in Zahlen ab.⁵⁵⁹ Bei ihrer Aufstellung sind die verfassungsrecht-

⁵⁵⁴ Vgl. *Romers, Joachim/Müller, Petra* (2012), S. 64.

⁵⁵⁵ Siehe hierzu § 10 Absatz 1 BHO.

⁵⁵⁶ Vgl. § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO/LHO.

⁵⁵⁷ Zu den Methoden der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung siehe insbesondere das Konzept „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des Bundesfinanzministeriums aus dem Jahre 2011, das mit Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011 - II A 3 - H 1012-10/08/10004 - die Fassung der Anlage des BMF-Rundschreibens vom 31. August 1995 - II A 3 - H 1005 - 23/95 - (GMBI 1995, S. 764) ersetzt.

⁵⁵⁸ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2011), S. 85.

⁵⁵⁹ Gegenstand von Programmhaushalten sind beispielsweise Zuwendungen, die nach § 23 BHO/LHO geleistet werden.

lichen Regelungen zur staatlichen Schuldenbremse zu beachten.⁵⁶⁰ Die Programmbudgets sind Gegenstand einer zielorientierten bzw. strategischen Haushaltssteuerung. Insofern benötigen die Regierungschefs und Minister genau diejenigen Informationen aus der Datenverwaltung in Form von (strategischen) Führungsberichten, die eine zielorientierte Haushaltssteuerung unterstützen bzw. ermöglichen.

Neben diesen sind auch Informationen, die sich zur Überwachung des Aufgabenvollzugs durch die Verwaltungen für die Regierungschefs und Minister eignen, notwendig.⁵⁶¹ Es handelt sich dabei in der Regel um Berichte mit Daten über den operativen Bereich, die aus dem öffentlichen Rechnungswesen für ein Haushaltsjahr stammen.

Bei der Ausgestaltung des Berichtswesens als Entscheidungsgrundlage zur strategischen oder operativen Steuerung ist zu beachten, dass die Entscheidungsträger auf ihren Aufgabenbereich zugeschnittene Berichtsinformationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen benötigen. So ist zu vermuten, dass im Finanzressort andere Entscheidungsinformationen benötigt werden, als z.B. im Innen-, Justiz- oder Sozialressort.

5.3.3 Verwaltungen mit Umsetzungsfunktionen

Der Schwerpunkt der Verwaltungstätigkeit im Hinblick auf das Haushaltsverfahren liegt im Vollzug von Vorschriften unter Beachtung der Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Verantwortlich hierfür sind der Verwaltungschef und der jeweilige Beauftragte für den Haushalt.

Der Beauftragte für den Haushalt hat im Rahmen seiner Zuständigkeit alle Voranschläge für die Aufstellung des Haushaltsentwurfs zu prüfen, den Haushaltsvollzug fortlaufend zu überwachen und die Haushaltsrechnung auf Basis der abgeschlossenen Bücher aufzustellen.⁵⁶²

⁵⁶⁰ Vgl. Art. 115 GG i.V.m. Art. 143d GG. Bis spätestens Ende Dezember 2019 sind die Haushalte der Bundesländer strukturell auszugleichen. Für den Bundeshaushalt gelten entsprechende Regelungen bereits schon ab dem Haushaltsjahr 2016.

⁵⁶¹ Siehe hierzu Abschnitt 3.4.2 „Regierungen“.

⁵⁶² Vgl. *Dommach, Hermann (2002)*, S. 8.

Geeignete Informationen in Form von Berichten sind die Voraussetzung dafür, dass der Beauftragte für den Haushalt seine Aufgaben bestmöglich erfüllen kann. Denn alle finanzwirksamen Entscheidungen, die er auf Grundlage des Berichtswesens trifft, können sich unmittelbar auch auf die verfassungsrechtlich festgelegten Kriterien gemäß Artikel 109 Absatz 3 GG zur staatlichen Schuldenbremse auswirken, die einzuhalten sind.⁵⁶³

5.3.4 Rechnungshöfe mit Finanzkontrollfunktionen

Die Hauptaufgabe der Rechnungshöfe ist die Finanzkontrolle und die Berichterstattung an Parlament und Öffentlichkeit in Form der jährlichen Bemerkungen. Innerhalb ihrer Prüfungskompetenzen entscheiden die Kollegien oder Senate selbst, welche Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung sie prüfen. Es gilt der Grundsatz der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle.⁵⁶⁴

Die Rechnungshöfe sind im Rahmen ihrer Finanzkontrolltätigkeit nur dem Gesetz unterworfen. Um ihre Aufgaben bestmöglich erfüllen zu können, benötigen sie allerdings geeignete Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen. Einen inhaltlichen Schwerpunkt der Bemerkungen bilden die allgemeinen Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug. Dort werden unter anderem die Fortentwicklung des strukturellen Haushaltsdefizits auf der Basis kameraler Rechendaten dargestellt und Handlungsempfehlungen zum Defizitabbau ausgesprochen.

Es stellt sich einerseits die Frage, ob durch das Vorliegen doppischer Rechendaten und/oder Kosten- und Leistungsdaten bessere Analysen und Auswertungen zur Beurteilung der strukturellen Haushaltsdefizite von Seiten der Rechnungshöfe gegenüber dem Status quo möglich wären. Andererseits müssen zur wirksamen Unterstützung der Haushaltskontrolle des Parlaments die Bemerkungsbeiträge⁵⁶⁵ aber auch geeignet sein, den hierfür notwendigen Informationsbedarf der Parlamentarier zu befriedigen.

⁵⁶³ Zu den Übergangsbestimmungen der staatlichen Schuldenbremse siehe Art. 143d GG.

⁵⁶⁴ Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der „Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle“ siehe insbesondere von Mutius, Albert/Nawrath, Axel (1999), S. 17 ff.

⁵⁶⁵ Bemerkungsbeiträge sind veröffentlichte Prüfungs- und/oder Beratungsergebnisse der Rechnungshöfe.

5.3.5 Gerichte mit Rechtsprechungsfunktionen

Die Gerichte sind zuständig für die Rechtsprechung. Im Rahmen des staatlichen Haushaltsverfahrens sind insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeiten von großer Bedeutung. Sie sprechen Recht bei Organstreitverfahren und im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle. Ein zusammenfassender Überblick zur Rechtsprechung der Verfassungsgerichtsbarkeiten des Bundes und der Länder findet sich etwa bei *Christoph Gröpl*.⁵⁶⁶

Entscheidungsträger der Verfassungsgerichtsbarkeiten sind die Senate. Sie werden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllungen durch die Gerichtsverwaltungen unterstützt. Allerdings setzt eine effektive Rechtsprechung zum Haushaltsverfahren ausreichende Kenntnisse zum öffentlichen Rechnungswesen bei den Entscheidungsträgern selbst voraus. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Recheninformationen die Senate zur Durchführung von Organstreitverfahren oder zur abstrakten Normenkontrolle benötigen. In der nachfolgenden Ansicht 58 sind die wesentlichen Erkenntnisse aus den Abschnitten 5.2 und 5.3 zum aufgabenorientierten Informationsbedarf je Entscheidungsträgertyp zusammenfassend tabellarisch dargestellt.

Identifizierte Entscheidungsträgertypen	Aufgabenorientierter Informationsbedarf ...
Haushaltsausschussmitglieder der Parlamente	... zur Unterstützung der Gesetzgebung und Kontrolle der Regierungstätigkeit
Regierungsmitglieder	... zur Unterstützung der Aufstellung von Programmhaushalten und der Überwachung der Verwaltung beim Aufgabenvollzug
Verwaltungsleitungen und Beauftragte für den Haushalt	... zur Unterstützung einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung
Rechnungshofmitglieder	... zur Unterstützung der Finanzkontrolle und der Berichterstattung an Parlament und Öffentlichkeit
Senatsmitglieder der Verfassungsgerichte	... zur Unterstützung der Rechtsprechung bei Organstreitverfahren und im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle

Ansicht 58: Gegenüberstellung des aufgabenorientierten Informationsbedarfs

Quelle: Eigene Darstellung

⁵⁶⁶ Vgl. *Gröpl, Christoph (2011)*, S. 6 ff.

5.4 Empirische Untersuchung der Informationsbedürfnisse

5.4.1 Untersuchungsdesign

Ziel der Forschungsarbeit ist die Formulierung konkreter Gestaltungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens, die eine Verbesserung der Haushaltssteuerung gegenüber dem Status quo ermöglichen. Dazu werden die Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte und deren Deckung durch das neue öffentliche Rechnungswesen untersucht.

Voraussetzung zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung ist ein geeignetes Berichtswesen. Berichte dienen der Zurverfügungstellung von entscheidungsrelevanten Informationen für die Entscheidungsträger. Es ist zu vermuten, dass diese das Entscheidungsverhalten der Haushaltsbeteiligten erheblich beeinflussen. Insofern ist zu untersuchen, ob die Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen und das darauf aufbauende Berichtswesen problemadäquat und bedarfsgerecht ausgestaltet sind. Denn das Informationsangebot sollte den zur Aufgabenerfüllung notwendigen Informationsbedarf und die Informationsnachfrage der Beteiligten am Haushaltsverfahren bestmöglich decken.

Zur Ermittlung der Deckungsverhältnisse von Informationsnachfrage, Informationsbedarf und Informationsangebot wurde aus Gründen der Wirtschaftlichkeit die schriftliche Befragung als Untersuchungsmethode gewählt.⁵⁶⁷ Die Datenerhebung erfolgte in der Form eines standardisierten Fragebogens.⁵⁶⁸ Befragt wurden Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte, die am Haushaltsverfahren beteiligt sind und deren Aufgabenerfüllung durch Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen beeinflusst wird. Hierzu gehören beispielsweise Mitglieder der Haushaltsausschüsse oder vergleichbarer Gremien, Regierungsmitglieder, Verwaltungsleitungen und Beauftragte für den Haushalt⁵⁶⁹ oberster Bundes- und Landesbehörden, Rechnungshofmitglieder sowie Senatsmitglieder der Verfassungsgerichtsbarkeiten des Bundes und der Länder. Die ausgewählten Entscheidungsträger sind in besonderem Maße qualifiziert, für ih-

⁵⁶⁷ Vgl. Mayer, Horst O. (2004), S. 88. „Eine Untersuchung ist umso objektiver, je weniger der Interviewer durch sein Erscheinungsbild bzw. seine persönlichen Meinungen und Wünsche etc. die Befragten beeinflusst (Durchführungsobjektivität).“

⁵⁶⁸ Der Erhebungsbogen findet sich als Anlage 1 zu dieser Arbeit im Anhang.

⁵⁶⁹ Im Folgenden wird für den Begriff „Beauftragte(r) für den Haushalt“ synonym auch der Begriff „Haushaltsbeauftragte(r)“ verwendet.

ren Funktionsbereich Auskünfte hinsichtlich des Bedarfs an notwendigen Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen und des bestehenden Angebots zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben zu geben. Es handelt sich damit um ein bewusstes Auswahlverfahren der befragten Entscheidungsträger. Ansicht 59 zeigt die Anzahl der an die jeweiligen Funktionsträgertypen versandten Fragebögen.

Funktionsträgertyp	Anzahl der versandten Fragebögen			
	Bund	Länder	Summe	Prozentualer Anteil
Parlament	1	16	17	20,00 %
Regierung	1	16	17	20,00 %
Verwaltung	1	16	17	20,00 %
Rechnungshof	1	16	17	20,00 %
Verfassungsgericht	1	16	17	20,00 %
Insgesamt	5	80	85	100,00 %

Ansicht 59: Anzahl der versandten Fragebögen je Funktionsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Stellvertretend für alle Verwaltungen der obersten Bundes- und Landesbehörden wurden die siebzehn Finanzministerien angeschrieben, da diese in der Regel mit der konzeptionellen Ausgestaltung und Weiterentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens betraut sind.

Vor der Versendung des Fragebogens erfolgte ein Pretest. Dazu wurde der Fragebogen verschiedenen Verwaltungsbeamten unterschiedlicher Fachrichtungen aus der hessischen Landesverwaltung vorgelegt, die über Kompetenzen sowohl zu den Aufgaben der identifizierten Entscheidungsträger als auch zum neuen öffentlichen Rechnungswesen verfügen. Aber auch Wissenschaftlern wurde der Fragebogen zur kritischen Durchsicht gegeben. Im Anschluss daran fand die Einarbeitung von Änderungsvorschlägen statt, die sich primär auf die Verständlichkeit und die Länge einzelner Fragen bezogen.

Der Fragebogen wurde Ende Juni 2012, zusammen mit einem Unterstützungsschreiben des Leiters der Professur für Management personaler Versorgungsbetriebe der Justus-Liebig-Universität Gießen, an die in Ansicht 59 aufgeführten Funktionsträgertypen elektronisch versandt.⁵⁷⁰ Zur Sicherstellung der Anonymität der Befragten erfolgte die Versendung des Fragebogens an die zentralen Post- bzw. Pressestellen der fünf Funktionsträgertypen und nicht direkt an die jeweiligen Entscheidungsträgertypen.⁵⁷¹ Neben einer Kurzdarstellung des Forschungsziels enthielt der Fragebogen auch Regelungen zur Anonymität der erhobenen Daten und Ausfüllhinweise. Als Endtermin für die Rücksendung der in die Auswertung einbezogenen Fragebögen wurde der 14. September 2012 festgelegt. Zurückgesendet wurde ebenfalls vorwiegend auf elektronischem Wege.⁵⁷² Die Rücklaufquoten je Funktionsträgertyp sind in der nachfolgenden Ansicht 60 dargestellt.

Funktionsträgertyp	Anzahl der Fragebögen		Rücklaufquote
	Versendet	erhalten	
Parlament	17	6	35,29 %
Regierung	17	5	29,41 %
Verwaltung	17	8	47,06 %
Rechnungshof	17	15	88,24 %
Verfassungsgericht	17	5	29,41 %
Insgesamt	85	39	45,88 %

Ansicht 60: Rücklaufquote der versandten Fragebögen je Funktionsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Für die Erstellung des standardisierten Erhebungsbogens waren vor allem die Ausarbeitungen im dritten und vierten Kapitel zum Haushaltsverfahren und zum neuen öffentlichen Rechnungswesen wichtig. Der Fragebogen umfasst neben drei allgemeinen Fragen, die zur Zuord-

⁵⁷⁰ Das Unterstützungsschreiben zum Erhebungsbogen findet sich als Anlage 2 zu dieser Arbeit im Anhang.

⁵⁷¹ Die E-Mail-Anschreiben finden sich als Anlage 3 zu dieser Arbeit im Anhang.

⁵⁷² Vereinzelt wurden Fragebögen auch postalisch zugesandt.

nung der Befragungsteilnehmer zu den jeweiligen Entscheidungsträgertypen im Rahmen der Auswertung wichtig sind, weitere siebzehn verschiedene themenbezogene Fragestellungen.

Bei den allgemeinen Fragen wurde zwischen Funktionsträgern auf Bundes- und Länderebene und dem jeweiligen Beteiligtenkreis differenziert. Demzufolge konnten die Befragungsergebnisse funktionsträger- und entscheidungsträgertypbezogen ausgewertet werden.⁵⁷³ Die unterschiedlichen Auswertungsmöglichkeiten wurden genutzt, um geeignete Gestaltungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens im sechsten Kapitel dieser Arbeit zu formulieren.

Die ersten sechs Fragen zum Haushaltsverfahren bezogen sich zunächst direkt auf die drei, der Untersuchung zugrundeliegenden Kernphasen (Haushaltsaufstellung, Haushaltsvollzug und Haushaltskontrolle). Weitere vier Fragen widmeten sich den Themenkomplexen „Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ und „Abschätzung finanzieller Auswirkungen von Gesetzesvorlagen“. Die Untersuchungsteilnehmer sollten zu allen Fragen jeweils ihre Einschätzung abgeben, welche Rechendaten sie zur Aufgabenerfüllung bevorzugen würden (→ Informationsnachfrage), welche Rechendaten ihnen zur Aufgabenerfüllung vorliegen (→ Informationsangebot) und ob die ihnen vorliegenden Rechendaten zur Aufgabenerfüllung geeignet sind (→ Informationsbedarf). Mit der Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 im Hinblick auf eine Optimierung der Haushaltssteuerung befasste sich eine Fragestellung. Auch hier mussten die Befragten zu vordefinierten Antworten jeweils ihre Einschätzung abgeben. Bei den letzten sechs Fragestellungen standen insgesamt die Zufriedenheit der Befragungsteilnehmer mit dem neuen öffentlichen Rechnungswesen und einzelner bedeutsamer Elemente daraus im Vordergrund. Es handelte sich dabei um Untersuchungsergebnisse zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens.

Aufgrund der Vielzahl an Fragen und Antwortmöglichkeiten, ist für eine hohe Rücklaufquote eine schnelle und einfache Beantwortung der einzelnen Fragen notwendig. Hierzu wurden fast ausschließlich Multi-Item-Skalen verwendet. Die Fragen konnten somit durch einfaches Ankreuzen beantwortet werden. Als Antwortmöglichkeiten kamen zweistufige ja/nein-

⁵⁷³ Gewichtungsfaktoren für eine entscheidungsträgertypbezogene Auswertung finden sich in Ansicht 62 und für eine funktionsträgertypbezogene Auswertung über alle Haushaltsbeauftragten in Ansicht 63.

Ratingskalen und vierstufige Ratingskalen mit den Extrempunkten „trifft ganz und gar zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“ sowie „sehr zufrieden“ und „sehr unzufrieden“ zur Anwendung. Bei allen Fragen wurde die jeweilige Ratingskala um die Antwortmöglichkeit „keine Angaben“ ergänzt. Zu jeder Fragestellung konnten die Befragten zusätzlich eigene Erläuterungen in einem dafür vorgesehenen Feld anbringen. Dadurch soll das bestehende Risiko bei geschlossenen Fragen, bedeutende Aspekte durch vorgegebene Antwortmöglichkeiten unberücksichtigt zu lassen, vermieden werden.⁵⁷⁴

5.4.2 Auswertungsmethode

5.4.2.1 Datengrundlage

Im Vorfeld der Auswertung wurden die Rückläufe auf ihre Eignung überprüft. Die nachfolgende Ansicht zeigt die Anzahl der versendeten, erhaltenen und verwendeten Fragebögen je Entscheidungsträgertyp.

Funktionsträgertyp	Entscheidungsträgertyp	Anzahl der Fragebögen		
		versendet	erhalten	verwendet [Stichprobe = n]
Parlament	Haushaltsausschussmitglied	17	2	2
	Haushaltsbeauftragte(r)		4	3
Regierung	Regierungsmitglied	17	0	0
	Haushaltsbeauftragte(r)		5	5
Verwaltung	Verwaltungsleitung	17	2	2
	Haushaltsbeauftragte(r)		6	4
Rechnungshof	Rechnungshofmitglied	17	8	8
	Haushaltsbeauftragte(r)		7	5
Verfassungsgericht	Senatsmitglied	17	3	0
	Haushaltsbeauftragte(r)		2	2
Insgesamt		85	39	31

Ansicht 61: Datengrundlage für die Auswertung der Untersuchungsergebnisse

Quelle: Eigene Darstellung

⁵⁷⁴ Vgl. Mayer, Horst O. (2004), S. 88.

Wie Ansicht 61 verdeutlicht, wurden nicht alle Fragebogenrückläufe in die Auswertung mit einbezogen. Es handelte sich dabei um solche Fragebögen, die nicht ausgefüllt waren. Ihr Anteil am Gesamtrücklauf betrug in etwa zwanzig Prozent. Begründungen für das Nichtausfüllen waren insbesondere „mangelnde Praxiserfahrung“ mit dem neuen öffentlichen Rechnungswesen und „fehlende Beteiligung am Haushaltsverfahren“. Im Rahmen der für die Auswertung verwendeten Fragebögen erfolgte zunächst eine Aufbereitung der erhobenen Daten, indem absolute, relative und kumulierte Häufigkeitsauszählungen je Entscheidungsträgertyp durchgeführt wurden.

Alle Fragestellungen beinhalteten entweder zwei- oder vierstufige Ratingskalen als Antwortmöglichkeiten, die jeweils um das Item „keine Angaben“ für Stimmenthaltungen ergänzt wurden. Zur Auswertung der Untersuchungsergebnisse wurde die Anzahl „keine Angaben“ je Antwort gleichmäßig auf die übrigen Antwortmöglichkeiten aufgeteilt, da Begründungen für das Ankreuzen von Seiten der Befragten nicht vorlagen und auch nicht nachvollzogen werden konnten. Fehlende Antworten wurden bei der Auswertung der Untersuchungsergebnisse wie „keine Angaben“ behandelt. Zur gleichmäßigen Berücksichtigung der Untersuchungsergebnisse waren Gewichtungen vorzunehmen. Dazu wurden Gewichtungsfaktoren funktions- und entscheidungsträgertypbezogen ermittelt.

5.4.2.2 Gewichtungsfaktoren

Zur Auswertung der Untersuchungsergebnisse sind für eine gleichmäßige Berücksichtigung der Befragungsergebnisse Gewichtungen vorzunehmen, sofern sich die Anzahl der Rückläufe je Entscheidungsträgertyp unterscheiden. Dadurch soll vermieden werden, dass die Befragungsergebnisse einzelner Entscheidungsträgertypen überproportional und die anderer unterproportional berücksichtigt werden. Die gewichtete Anzahl aller in die Auswertung einbezogener Fragebögen ermittelt sich dann wie folgt:

$\text{Gewichtete Fragebogenanzahl je Entscheidungsträgertyp} = \frac{\text{Anzahl aller Fragebögen}}{\text{Anzahl der Entscheidungsträgertypen}}$
--

Wie die nachfolgende Ansicht 62 zeigt, ist die Anzahl der für die Auswertung relevanten Fragebögen je Entscheidungsträgertyp zum Teil sehr unterschiedlich. Eine Gewichtung ist demnach für die Beurteilung der Befragungsergebnisse über alle Entscheidungsträgertypen notwendig. Bei der Ermittlung der Anzahl an Fragebögen je Entscheidungsträgertyp wurden die Entscheidungsträgertypen Regierungs- und Senatsmitglied nicht berücksichtigt.⁵⁷⁵

Entscheidungsträgertyp	Einbezogene Fragebogenrückläufe je Entscheidungsträgertyp		
	Ungewichtet	gewichtet	Gewichtungsfaktor
Haushaltsausschussmitglied	2	7,75	3,875
Regierungsmitglied	0	keine Auswertung möglich!	
Verwaltungsleitung	2	7,75	3,875
Haushaltsbeauftragte(r)	19	7,75	0,408
Rechnungshofmitglied	8	7,75	0,969
Senatsmitglied	0	keine Auswertung möglich!	
Insgesamt	31	31	1

Ansicht 62: Gewichtungsfaktoren für die Auswertung der Ergebnisse über alle Entscheidungsträgertypen

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 62 enthält Gewichtungsfaktoren mit gerundeten Werten. Für Auswertungen je Entscheidungsträgertyp sind grundsätzlich keine Gewichtungen vorzunehmen. Ausgenommen hiervon ist der Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r), da dieser bei allen fünf Funktionsträgertypen vorkommt.

Die gewichtete Anzahl der in die Auswertung einbezogenen Fragebögen des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) ermittelt sich je Funktionsträgertyp wie folgt:

$\text{Gewichtete Fragebogenanzahl je Haushaltsbeauftragte(r)} = \frac{\text{Anzahl aller Fragebögen}}{\text{Anzahl der Funktionsträgertypen}}$

⁵⁷⁵ Siehe hierzu unter Ansicht 61 die Anzahl der verwendeten Fragebögen für die Auswertung der Untersuchungsergebnisse.

Zur Darstellung der Untersuchungsergebnisse über alle Haushaltsbeauftragten lagen die in der nachfolgenden Ansicht 63 dargestellten Gewichtungsfaktoren je Funktionsträgertyp zugrunde.

Haushaltsbeauftragte(r) des Funktionsträgertyps	Einbezogene Fragebogenrückläufe je Funktionsträgertyp		
	Ungewichtet	gewichtet	Gewichtungsfaktor
Parlament	3	3,8	1,267
Regierung	5	3,8	0,760
Verwaltung	4	3,8	0,950
Rechnungshof	5	3,8	0,760
Verfassungsgericht	2	3,8	1,900
Insgesamt	19	19	1,000

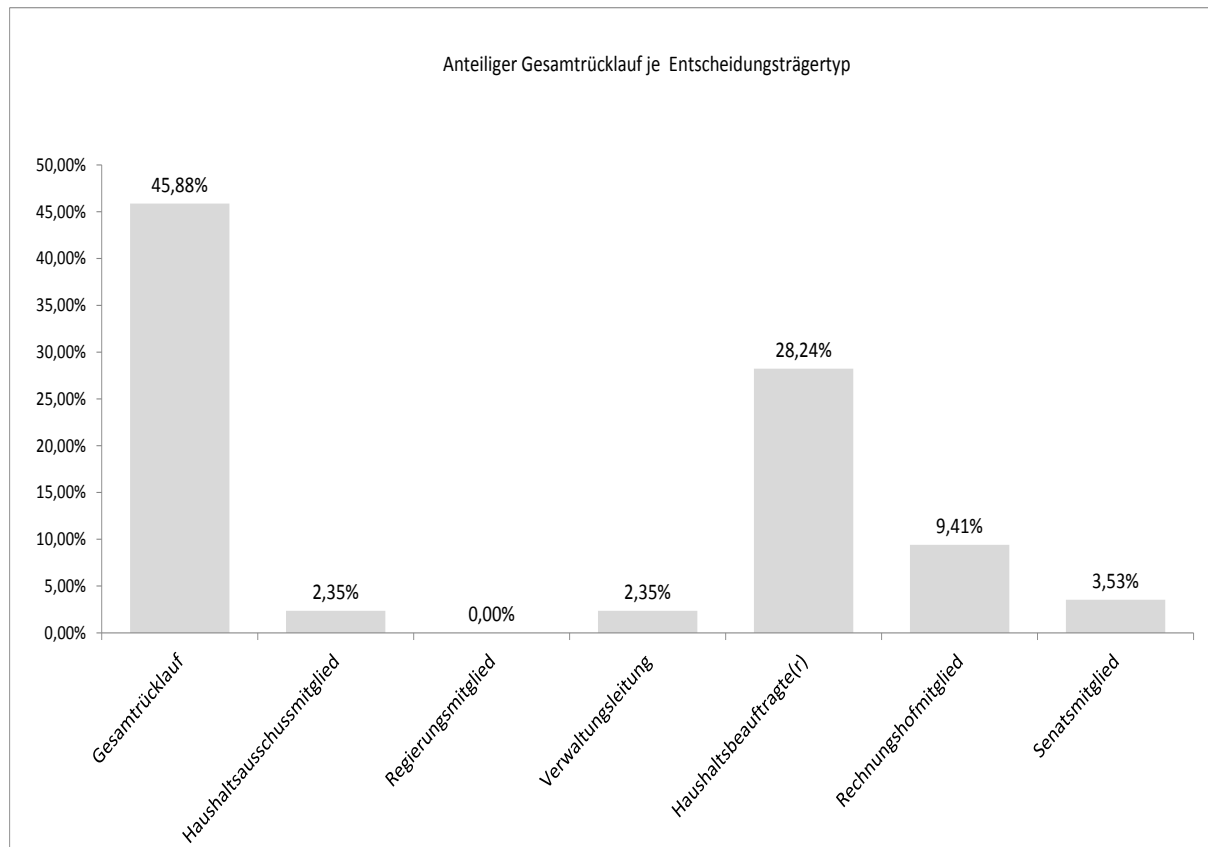
Ansicht 63: Gewichtungsfaktoren für die Auswertung der Ergebnisse über alle Haushaltsbeauftragten

Quelle: Eigene Darstellung

Die Gewichtungen wurden vorgenommen, da die jeweiligen Haushaltsbeauftragten unterschiedlichen Funktionsträgertypen zuzuordnen sind. Die Funktionsträgertypen haben unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen. Diese wurden bereits in Abschnitt 5.3 beschrieben. Insofern wird die Aufgabenerfüllung der Haushaltsbeauftragten von der der Funktionsträgertypen beeinflusst.

5.4.2.3 Anteilige Rücklaufquoten je Entscheidungsträgertyp

Ansicht 60 hat gezeigt, dass der Gesamtrücklauf bei annähernd 46 Prozent liegt. Betrachtet man die Rücklaufquote von 46 Prozent in der nachfolgenden Ansicht 64 entscheidungsträger-typenbezogen, so ist festzustellen, dass mehr als 60 Prozent davon auf den Entscheidungsträ-gertyp Haushaltsbeauftragte(r) entfielen.



Ansicht 64: Anteiliger Gesamtrücklauf je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 64 zeigt außerdem, dass sich Regierungsmitglieder an der Umfrage nicht beteiligten. Aus Abschnitt 5.4.2.1 ist bekannt, dass nicht alle zurückgesandten Fragebögen ausgewertet wurden. Der Anteil der in die Auswertung einbezogenen Fragebögen je Entscheidungsträgertyp findet sich in Ansicht 61. Ebenso wenig fanden die Rückläufe der Senatsmitglieder der Verfassungsgerichtsbarkeiten bei der Auswertung Berücksichtigung, da sie den Fragebogen nicht beantworteten. Als Begründungen wurde unter anderem aufgeführt, dass „viele positive Elemente der doppelten Buchführung“ für den Haushalt eines Verfassungsgerichts „keine nennenswerte Rolle spielen“, da die aus der Doppik gewonnenen „wichtigen unternehmerischen Erkenntnisse“ für die Aufgabenerfüllung eines Verfassungsgerichts nicht relevant sind. Wegen der unterschiedlichen Anzahl der in die Auswertung einbezogenen Fragebogenrückläufe wurden diese gewichtet.⁵⁷⁶

⁵⁷⁶ Die für die Auswertung der Befragungsergebnisse verwendeten Gewichtungsfaktoren finden sich in den Ansichten 62 und 63.

Für einige Fragenkomplexe wurden Untersuchungsergebnisse zusammengefasst ausgewertet, etwa für die vierte, sechste und achte Frage sowie für die zehnte und zwölfte Frage des Erhebungsbogens. Diesen fünf Fragestellungen sind der Informationsnachfrage nach Rechendaten zuzuordnen. Wie bereits in Abschnitt 4.4 verdeutlicht wurde, handelt es sich dabei um solche Recheninformationen, die die Adressaten aus ihrer Sicht zur Aufgabenerfüllung benötigen. Ferner hatten die Befragungsteilnehmer ihre Einschätzungen auch zum aktuellen Recheninformationsangebot (\rightarrow *Fragen 5a, 7a, 9a, 11a und 13a*) sowie zum Informationsbedarf an Rechendaten (\rightarrow *Fragen 5b, 7b, 9b, 11b und 13b*) darzulegen.

Der abschließende Teil der Untersuchung befasste sich zum einen mit Fragestellungen zur Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMoG (\rightarrow *Frage 14*). Zum anderen wurden die Befragungsteilnehmer zu ihrer Zufriedenheit mit bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens befragt (\rightarrow *Fragen 15 bis 20*). Die Auswertungen zu den Untersuchungsergebnissen finden sich in den Abschnitten 5.4.3.6 sowie 5.4.3.7.

Da die nachfolgenden Auswertungsergebnisse auf die zweite Nachkommastelle gerundet sind, sind Rundungsdifferenzen bei Summenbildungen nicht auszuschließen. Funktionsträgertypenbezogene Auswertungen der Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) finden sich in Anlage 4. Ausgangspunkt für die Analysen in den folgenden Abschnitten bildet der Stichprobenumfang [$n = 31$].

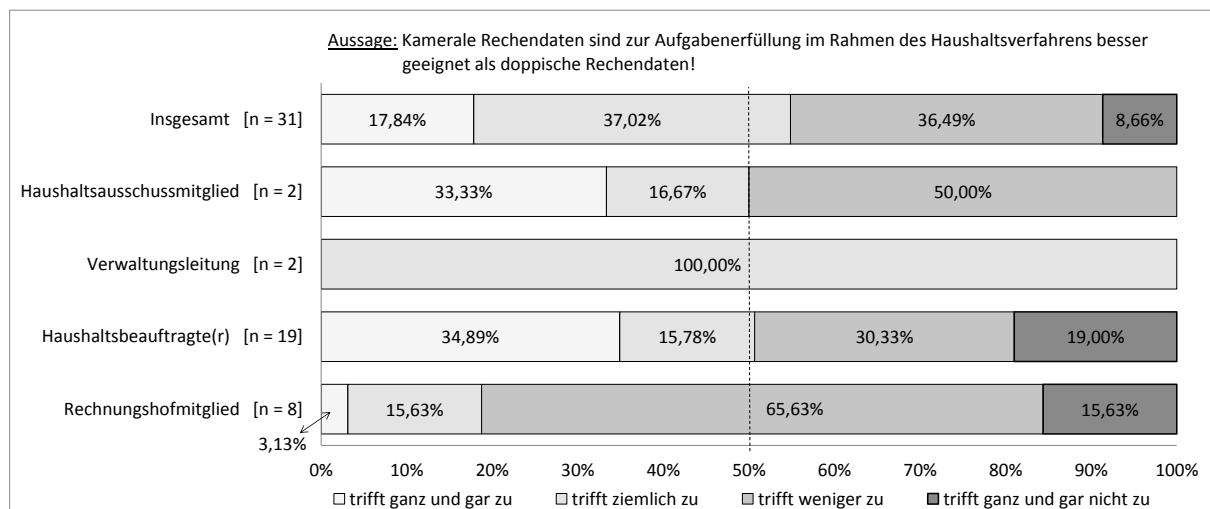
Aufgrund des geringen Stichprobenumfangs wird kein Anspruch auf statistische Repräsentativität erhoben. Dennoch geben die exemplarischen Befragungsergebnisse eine wichtige Heuristik zur Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens. Die in den nachfolgenden Abschnitten und in der Anlage 4 dargestellten Untersuchungsergebnisse repräsentieren ausschließlich gewichtete Werte.

5.4.3 Auswertung der Untersuchungsergebnisse

5.4.3.1 Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage

In den nachfolgenden Ansichten sind zunächst die Untersuchungsergebnisse hinsichtlich der von den Befragungsteilnehmern zur Aufgabenerfüllung erwünschten Rechendaten im Haushaltsverfahren in Form von Balkendiagrammen abgebildet. Die prozentualen Angaben in den jeweiligen Ansichten resultieren aus den Befragungsergebnissen der empirischen Untersuchung. Um die unterschiedlichen Antwortmöglichkeiten (z.B. „trifft ganz und gar zu“ oder „trifft weniger zu“) zu den Befragungsergebnissen deutlich zu machen, werden diese durch verschiedene Graustufen in den Ansichten dargestellt.

Für die Auswertung werden die Untersuchungsergebnisse der vierten, sechsten und achten Frage zusammengefasst. Die nachfolgende Ansicht zeigt diese aus der Gegenüberstellung kameraler und doppischer Rechendaten.



Ansicht 65: Gegenüberstellung von kameralen und doppischen Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

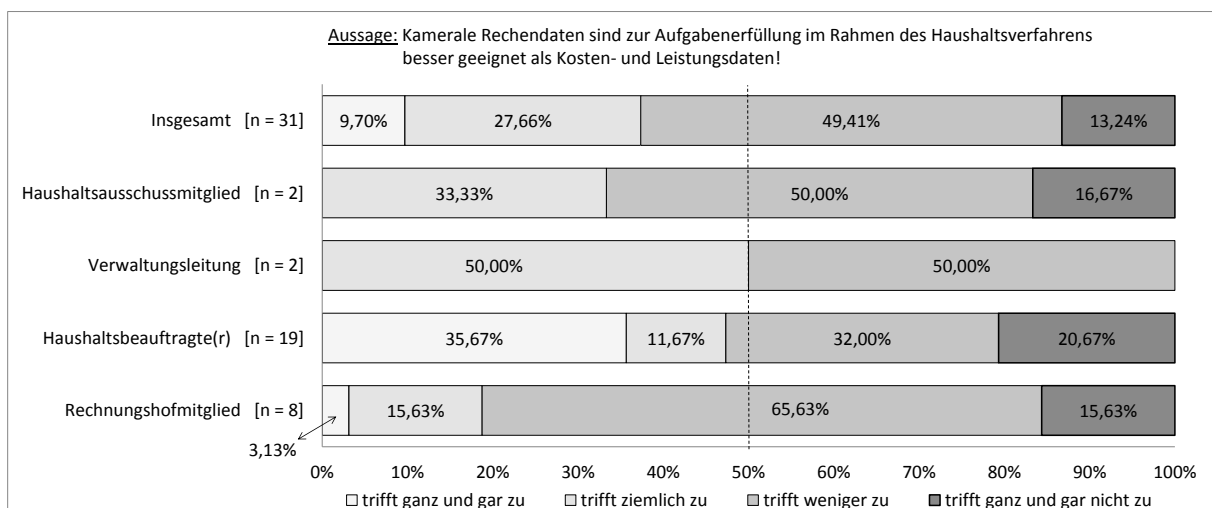
Quelle: Eigene Darstellung

Die Befragungsergebnisse in Ansicht 65 verdeutlichen, dass kamerales im Gegensatz zu doppischen Rechendaten vor allem von Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung nachgefragt werden. Aber auch die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) sprechen sich mit knapper Mehrheit für kamerales

Rechendaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens aus. Eine detaillierte Darstellung der Untersuchungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) findet sich in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 65. Danach haben sich für kamerale Rechendaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens mehrheitlich nur die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente ausgesprochen. Die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen und Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe präferieren mehrheitlich doppische Rechendaten. Diejenigen der Verwaltungen und Verfassungsgerichte bevorzugen hierfür weder kamerale noch doppische Rechendaten mehrheitlich.

Die Mehrheit der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied halten doppische Rechendaten zur Aufgabenerfüllung für besser geeignet als kamerale Rechendaten. Zu den Untersuchungsergebnissen des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied ist zu sagen, dass die eine Hälfte der Befragungsteilnehmer von der besseren Eignung kameraler gegenüber doppischer Rechendaten überzeugt ist, während die andere Hälfte hierfür eher doppische Rechendaten vorzieht.

Die zweite Ergebnisanalyse bezieht sich auf die Gegenüberstellung kameraler Rechendaten und Kosten- und Leistungsdaten. Dabei zeigt sich insgesamt eine stärkere Nachfrage für Kosten- und Leistungsdaten.

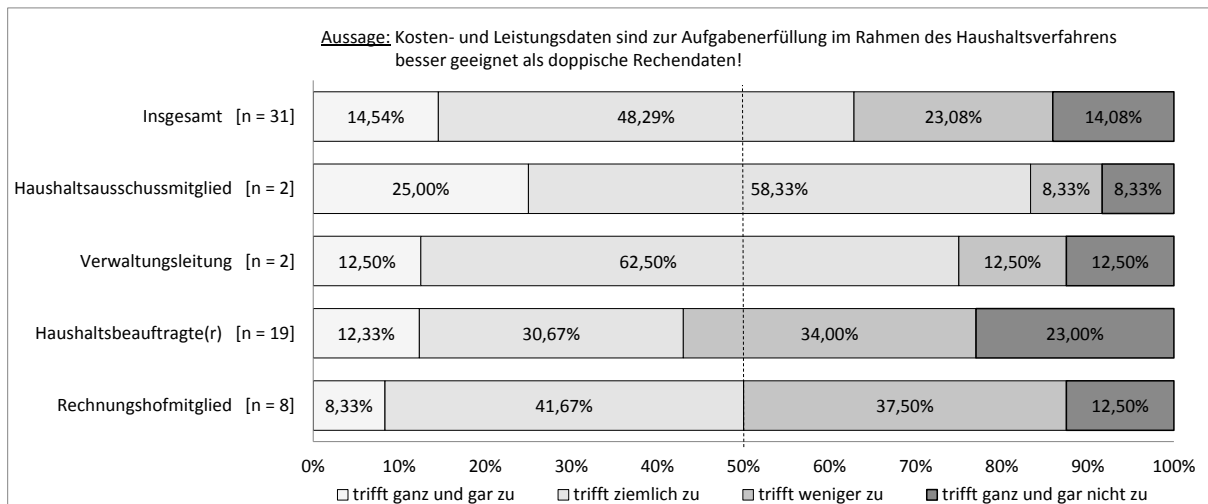


Ansicht 66: Gegenüberstellung von kameralen Rechendaten und Kosten- und Leistungsdaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Mit Ausnahme des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung haben sich die übrigen Befragungsteilnehmer mehrheitlich für Kosten- und Leistungsdaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens ausgesprochen.⁵⁷⁷

Und schließlich stellt die nachfolgende Ansicht 67 die Auswertungsergebnisse aus der Gegenüberstellung von Kosten- und Leistungsdaten und doppischen Rechendaten dar.



Ansicht 67: Gegenüberstellung von Kosten- und Leistungsdaten und doppischen Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

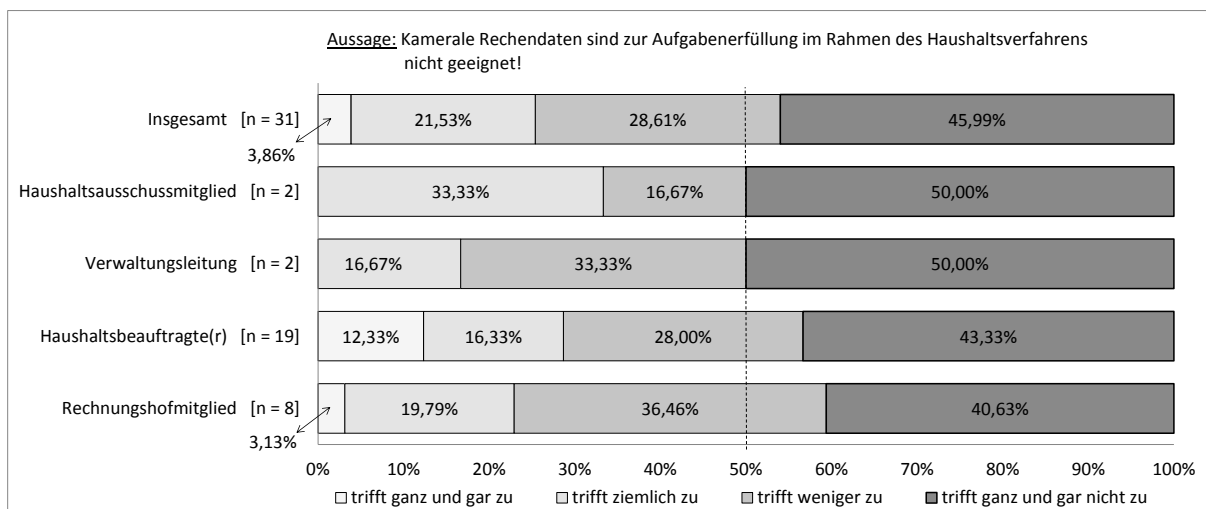
Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die Mehrheit der Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied und Verwaltungsleitung Kosten- und Leistungsdaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens eine höhere Bedeutung beimessen als doppischen Rechendaten. Für 57 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) sind es hingegen doppische Rechendaten. Betrachtet man die detaillierteren Untersuchungsergebnisse zum Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 67, ist festzustellen, dass doppische Rechendaten im Gegensatz zu Kosten- und Leistungsdaten von 75 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens nachgefragt werden. Im Gegensatz dazu halten knapp 67 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps

⁵⁷⁷ Eine detaillierte Analyse der Untersuchungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) findet sich in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 66.

Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen hierfür Kosten- und Leistungsdaten für besser geeignet.

Welche Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens geeignet sind, ist ein weiterer Bestandteil der Untersuchung. Die Ergebnisse hierzu finden sich in den Ansichten 68 bis 70 auf dieser und den nachfolgenden Seiten.

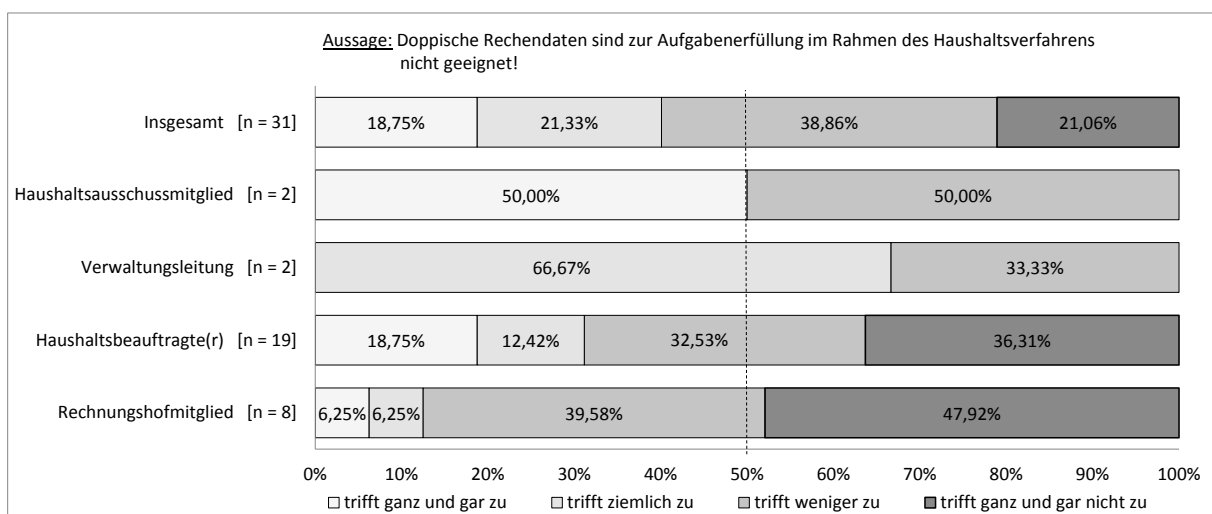


Ansicht 68: Eignung kameraler Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 68 verdeutlichen, dass für über 74 Prozent der Befragungsteilnehmer kamerale Rechendaten zur Aufgabenerfüllung geeignet sind. Am häufigsten ist der Zuspruch mit über 83 Prozent bei den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung. Am zweithäufigsten haben sich mit rd. 77 Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied für die Eignung kameraler Rechendaten ausgesprochen. Betrachtet man die detaillierteren Untersuchungsergebnisse zum Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 68, ist allerdings festzustellen, dass rd. 59 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen der Ansicht sind, kamerale Rechendaten sind zur Aufgabenerfüllung nicht geeignet. Alle übrigen Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) sind mehrheitlich von der Eignung kameraler Rechendaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens überzeugt.

Im Vergleich dazu fällt das Urteil der Befragungsteilnehmer zu doppischen Rechendaten schwächer aus. Bei Betrachtung der Untersuchungsergebnisse in Ansicht 69 wird deutlich, dass die Eignung doppischer Rechendaten nicht von allen „testiert“ wird. So vertreten etwa 67 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung die Auffassung, dass doppische Rechendaten zur Aufgabenerfüllung nicht geeignet sind. Der stärkste Zuspruch für doppische Rechendaten kommt von Seiten der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied; der geringste von denjenigen des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied.

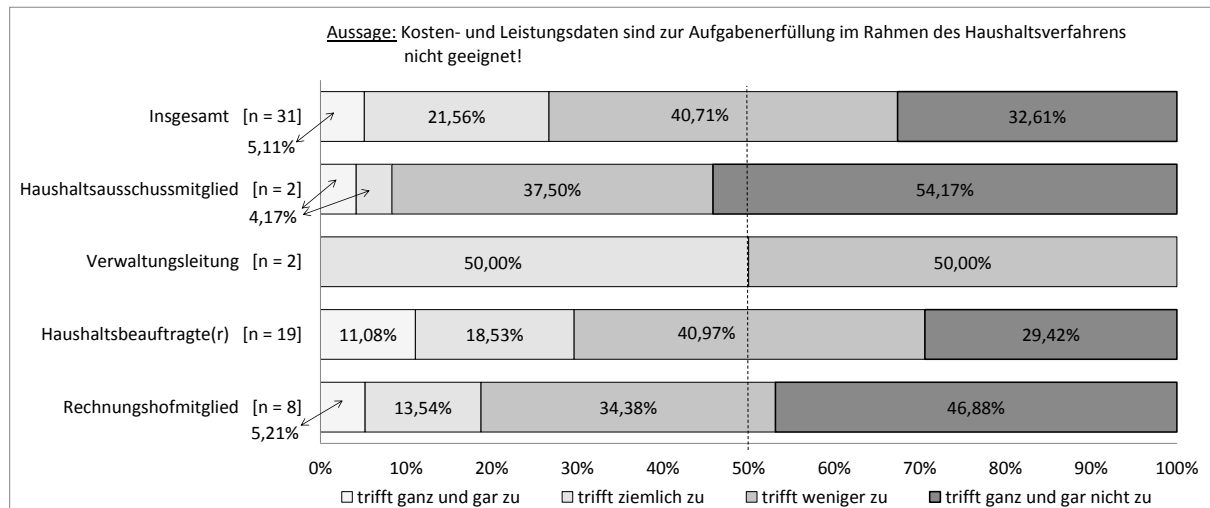


Ansicht 69: Eignung doppischer Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 69 zeigt auch, dass mit rd. 69 Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) doppische Rechendaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens für geeignet halten. Der höchste Zuspruch entfällt mit 80 Prozent auf die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe, wie die Auswertung zu Ansicht 69 in Anlage 4 verdeutlicht.

Am positivsten wurden Kosten- und Leistungsdaten hinsichtlich ihrer Eignung zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens von der Mehrheit der Befragungsteilnehmer bewertet. Die Untersuchungsergebnisse finden sich hierzu in Ansicht 70 auf der nachfolgenden Seite.



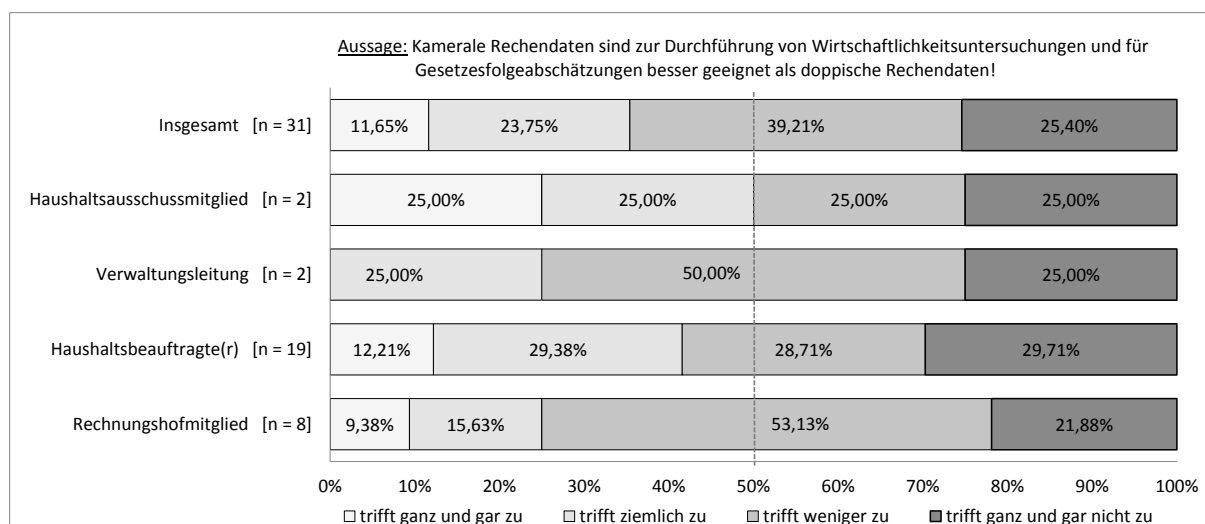
Ansicht 70: Eignung von Kosten- und Leistungsdaten zur Aufgabenerfüllung aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Den Untersuchungsergebnissen in Ansicht 70 zufolge hat sich – mit Ausnahme der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung – die Mehrheit der Befragungsteilnehmer für Kosten- und Leistungsdaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens ausgesprochen. Bei Betrachtung der Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 70, fällt allerdings auf, dass etwas mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente Kosten- und Leistungsdaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens für nicht geeignet halten. Die übrigen Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) halten jeweils mehrheitlich Kosten- und Leistungsdaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens für geeignet.

Im Vergleich zu den Untersuchungsergebnissen der Ansichten 68 und 69 liegen insgesamt betrachtet kamerale Rechendaten und Kosten- und Leistungsdaten mit jeweils über 70 Prozent Zustimmung vor doppischen Rechendaten mit einer Zustimmung von etwa 60 Prozent.

Zwei weitere Fragestellungen befassten sich mit der Eignung von Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen. Ansicht 71 auf der nachfolgenden Seite enthält hierzu die zusammengefassten Untersuchungsergebnisse zum Eignungsvergleich von kamerale und doppischen Rechendaten.



Ansicht 71: Gegenüberstellung von kamerale und doppischen Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen je Entscheidungsträgertyp

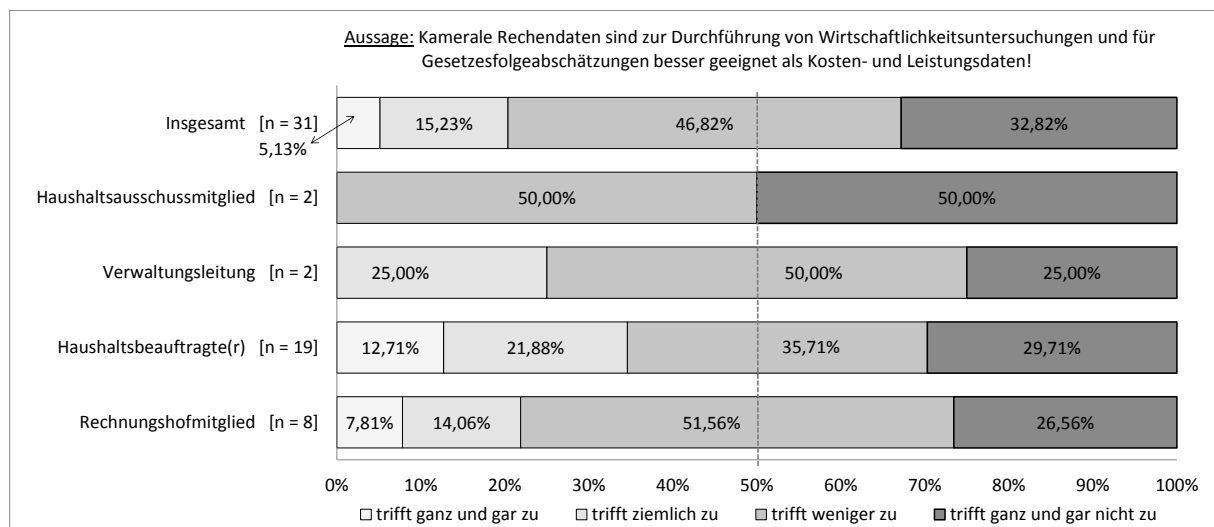
Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 71 legen dar, dass über 64 Prozent der Befragungsteilnehmer doppische Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen kamerale Rechendaten bevorzugen würden. Bei Einzelbetrachtung der Untersuchungsergebnisse halten mit je 75 Prozent am häufigsten die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Verwaltungsleitung und Rechnungshofmitglieder doppische Rechendaten für besser geeignet.

Die Einzelauswertungen der Untersuchungsergebnisse zum Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 71, zeigen ebenfalls, dass für die Mehrheit der Befragungsteilnehmer doppische Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen besser geeignet sind als kamerales Rechendaten, mit Ausnahme der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente. Diese haben sich zu zwei Drittel für kamerale Rechendaten ausgesprochen.

Eindeutiger fallen die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 72 auf der nachfolgenden Seite zum Vergleich von kamerale Rechendaten mit Kosten- und Leistungsdaten aus. Hier haben sich alle Befragungsteilnehmer zu mehr als 79 Prozent für Kosten- und Leistungsdaten ausgesprochen.

Bei Einzelbetrachtung der Untersuchungsergebnisse ist der Zuspruch für Kosten- und Leistungsdaten mit 100 Prozent bei den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied am höchsten, gefolgt von über 78 Prozent bei denjenigen des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied. Auch die Einzelauswertungen der Untersuchungsergebnisse zum Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 72, zeigen, dass für die Mehrheit der Befragungsteilnehmer Kosten- und Leistungsdaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen besser geeignet sind als kamerale Rechendaten. Lediglich für rd. 67 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente sind kamerale Rechendaten besser geeignet.

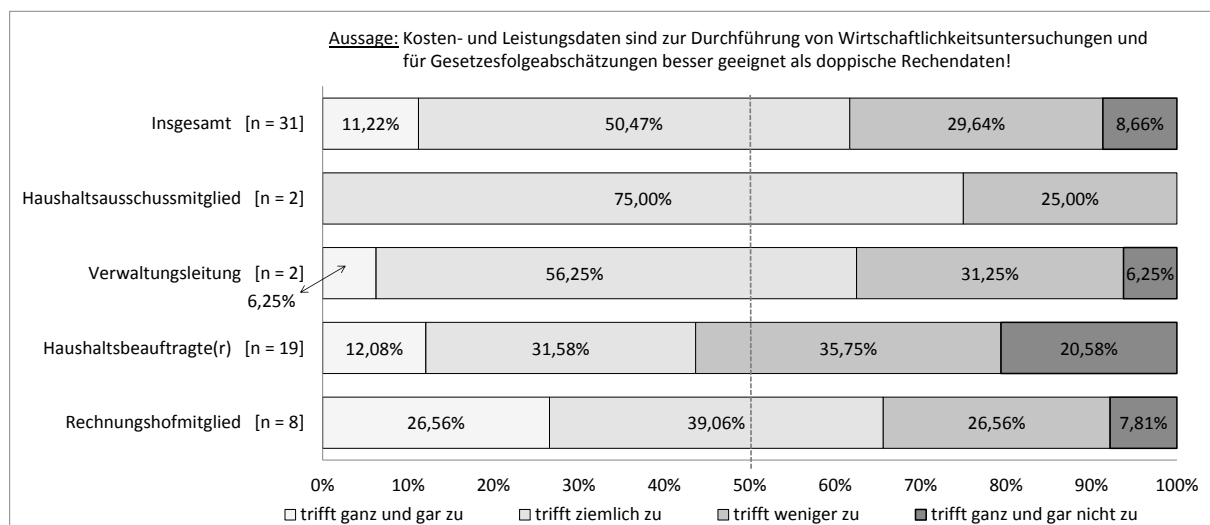


Ansicht 72: Gegenüberstellung von kameralen und Kosten- und Leistungsdaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

In Ansicht 73 auf der nachfolgenden Seite sind die Untersuchungsergebnisse zum Eignungsvergleich von Kosten- und Leistungsdaten und doppelischen Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen abgebildet. Über die Hälfte der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) verwenden hierfür doppelische Rechendaten.

Betrachtet man in diesem Zusammenhang die detaillierteren Untersuchungsergebnisse dieses Entscheidungsträgertyps in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 73, zeigt sich, dass für über 62 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen stattdessen Kosten- und Leistungsdaten besser geeignet sind. Alle anderen Befragungsteilnehmer votieren, mit Ausnahme der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen, mehrheitlich für Kosten- und Leistungsdaten.

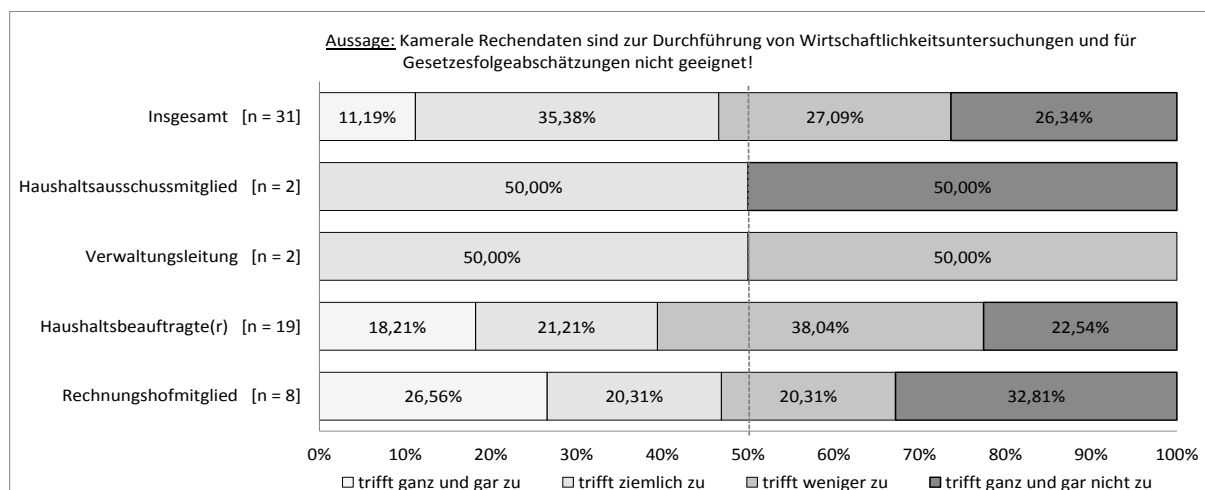


Ansicht 73: Gegenüberstellung von Kosten- und Leistungsdaten und doppischen Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Welche Rechendaten sich nach Auffassung der Befragungsteilnehmer zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen eignen, verdeutlichen die Untersuchungsergebnisse der drei folgenden Ansichten auf den nächsten Seiten. In Ansicht 74 sind die Untersuchungsergebnisse zur Eignung kameraler Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer der einzelnen Entscheidungsträgertypen dargestellt. Rund 53 Prozent der Befragungsteilnehmer sind der Auffassung, dass kamerale Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen geeignet sind. Bei Betrachtung der Untersuchungsergebnisse je Entscheidungsträgertyp ist festzustellen, dass diese Auffassung vor allem von den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) mehrheitlich vertreten wird. Betrachtet man in diesem Kontext die de-

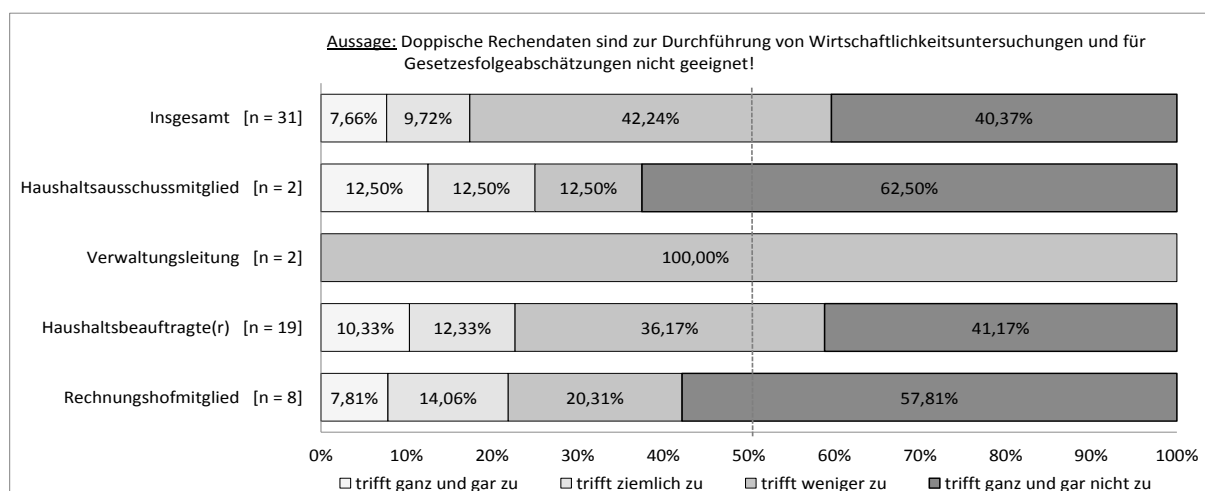
taillierteren Untersuchungsergebnisse in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 74, sind über 55 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen der Auffassung, kamerale Rechendaten sind zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen nicht geeignet.



Ansicht 74: Eignung kameraler Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen

Quelle: Eigene Darstellung

Eindeutiger fallen die Untersuchungsergebnisse aus Ansicht 75 zur Eignung doppischer Rechendaten aus.

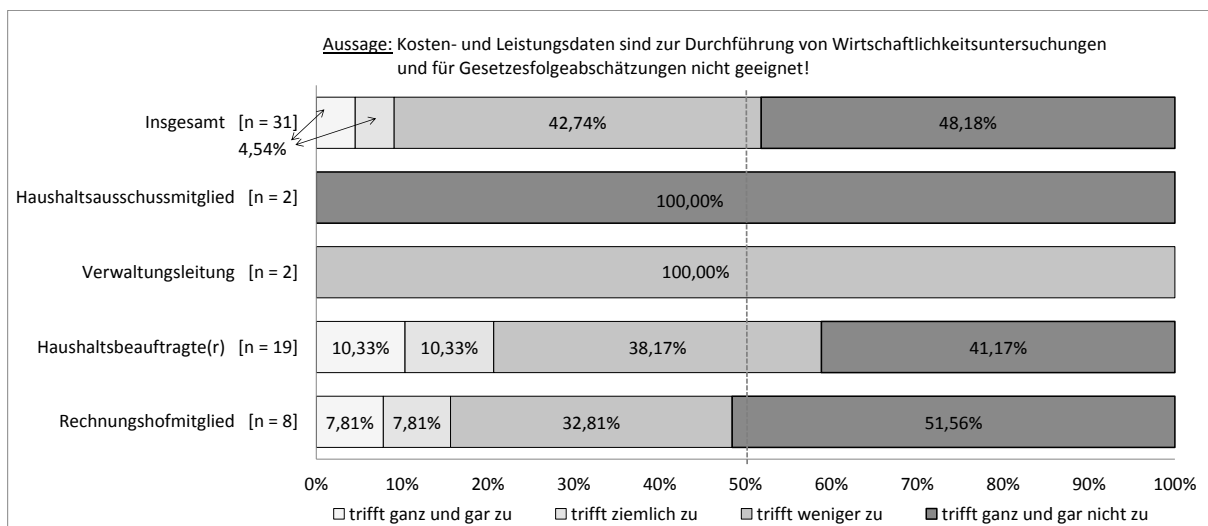


Ansicht 75: Eignung doppischer Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen

Quelle: Eigene Darstellung

Wie Ansicht 75 zeigt, vertreten über 82 Prozent der Befragungsteilnehmer die Auffassung, dass doppische Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen geeignet sind. Vor allem die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung vertreten diese Auffassung.

Für über 90 Prozent aller Befragungsteilnehmer sind Kosten- und Leistungsdaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen geeignet, wie die nachfolgende Ansicht 76 verdeutlicht. Das ist im Vergleich zur Eignung kameraler und doppischer Rechendaten der höchste Wert.



Ansicht 76: Eignung von Kosten- und Leistungsdaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen

Quelle: Eigene Darstellung

Auch bei Einzelbetrachtung der Untersuchungsergebnisse in Ansicht 76 zeigt sich, dass alle Entscheidungsträgertypen mehrheitlich die Auffassung vertreten, Kosten- und Leistungsdaten sind zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen geeignet. Beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsausschussmitglied sind es sogar alle Befragungsteilnehmer.

Aus den Untersuchungsergebnissen zur Nachfrage nach Recheninformationen kann je Entscheidungsträgertyp und insgesamt über alle Entscheidungsträgertypen eine Rangfolge gebil-

det werden. Die Ergebnisse hierzu finden sich in der nachfolgenden Ansicht 77. Bei den dort dargestellten verdichteten Untersuchungsergebnissen handelt es sich um die zusammengefassten Untersuchungsergebnisse der Ansichten 65 bis 76.

		Informationsnachfrage nach					
		kameralen Rechendaten		doppischen Rechendaten		Kosten- und Leistungsdaten	
		(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Haushaltsausschussmitglied [n = 2]	Rang	2	3	3	2	1	1
	Prozent	41,67%	25,00%	33,33%	37,50%	75,00%	87,50%
Verwaltungsleitung [n = 2]	Rang	1	3	3	2	2	1
	Prozent	75,00%	25,00%	12,50%	56,25%	62,50%	68,75%
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]	Rang	2	3	1	1	3	2
	Prozent	49,00%	38,08%	53,17%	57,38%	47,83%	54,54%
Rechnungshofmitglied [n = 8]	Rang	3	3	1	2	1	1
	Prozent	18,75%	23,44%	65,63%	54,69%	65,63%	71,88%
Insgesamt [n = 31]	Rang	2	3	3	2	1	1
	Prozent	46,10%	27,88%	41,16%	51,45%	62,74%	70,67%
(1) Untersuchungsergebnisse zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens.							
(2) Untersuchungsergebnisse zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen.							
<u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.							

Ansicht 77: Rangfolge zur Nachfrage nach Recheninformationen je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die verdichteten Untersuchungsergebnisse in Ansicht 77, ist festzustellen, dass insgesamt Kosten- und Leistungsdaten von der Mehrheit der Befragungsteilnehmer präferiert nachgefragt werden. An zweiter Stelle folgen doppische vor kameralen Rechendaten.

Werden die Ergebnisse je Entscheidungsträgertyp betrachtet, stehen Kosten- und Leistungsdaten fast ausschließlich an erster Stelle zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen. Nur die Befragungsteilnehmer des Entscheidungs-

trägartyps Haushaltsbeauftragte(r) fragen in diesem Zusammenhang häufiger doppische Rechendaten nach.⁵⁷⁸

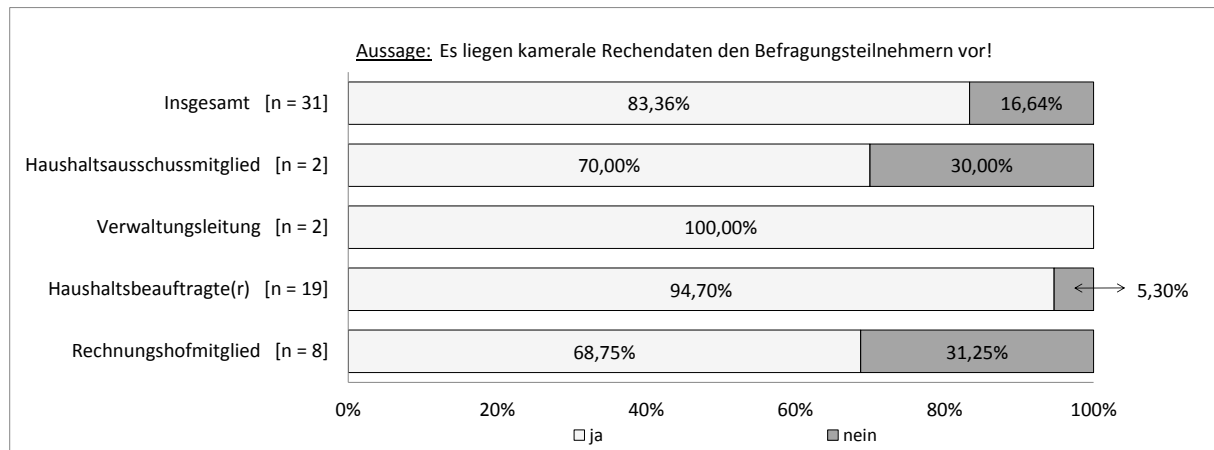
Zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens werden Kosten- und Leistungsdaten eindeutig nur von den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgartyps Haushaltsausschussmitglied nachgefragt. Gleichviele Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgartyps Rechnungshofmitglied fragen in diesem Zusammenhang sowohl Kosten- und Leistungsdaten wie auch doppische Rechendaten nach. Bei den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgartyps Haushaltsbeauftragte(r) sind es etwas mehr als die Hälfte, die doppische Rechendaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens primär nachfragen. Kamerale Rechendaten werden hierbei vorwiegend von den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgartyps Verwaltungsleitung nachgefragt.

Neben den bereits dargestellten Untersuchungsergebnissen zur Nachfrage nach Recheninformationen hatten die Befragungsteilnehmer auch ihre Einschätzungen zum aktuellen Recheninformationsangebot abgegeben. Die Untersuchungsergebnisse dazu finden sich im nachfolgenden Abschnitt.

⁵⁷⁸ Die Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer je Haushaltsbeauftragte(r) der verschiedenen Funktionsträgertypen finden sich in Anlage 4, in den Auswertungen zu den Ansichten 65 bis 76. Die in Ansicht 77 dargestellten verdichteten Untersuchungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) ergeben sich aus dem Mittelwert der Untersuchungsergebnisse der Ansichten 65 bis 76.

5.4.3.2 Untersuchungsergebnisse zum Informationsangebot

Die Untersuchungsergebnisse zum Recheninformationsangebot, die in den Ansichten 78 bis 80 auf dieser und den nachfolgenden Seiten dargestellt sind, spiegeln die Auffassungen der Befragungsteilnehmer der jeweiligen Entscheidungsträgertypen wider. Ansicht 78 stellt die Ergebnisse der Befragung hinsichtlich des Angebots kameraler Rechendaten dar.



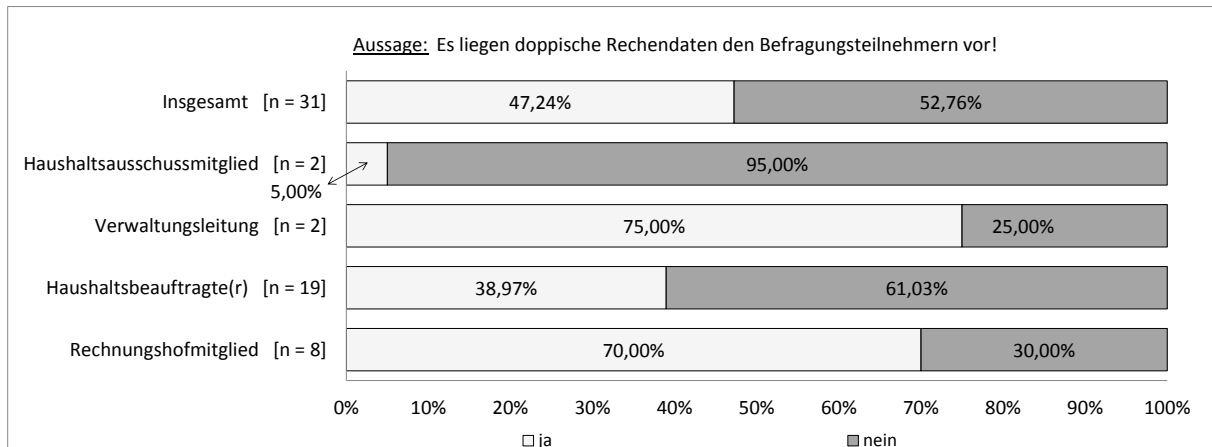
Ansicht 78: Informationsangebot an kamerale Rechendaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 78 lassen vermuten, dass mehrere Befragungsteilnehmer mit „nein“ und/oder mit „keine Angaben“ votiert bzw. zu dieser Frage nicht geantwortet hatten. Denn trotz durchgeführten Rechnungswesen- und Haushaltsreformen in einigen Bundesländern verfügen alle staatlichen Gebietskörperschaften nach wie vor über kamerale Rechendaten in ihren Haushaltswirtschaften. Am deutlichsten wird dies anhand der Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung.

Die Untersuchungsergebnisse zum Angebot doppischer Rechendaten in Ansicht 79 auf der nachfolgenden Seite verdeutlichen, dass mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer nicht über solche verfügen. Werden die Einzelergebnisse betrachtet, haben demnach 95 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied keine, aber 75 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung solche Recheninformationen. Die Auswertung der Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 79, zeigt, dass nur etwas

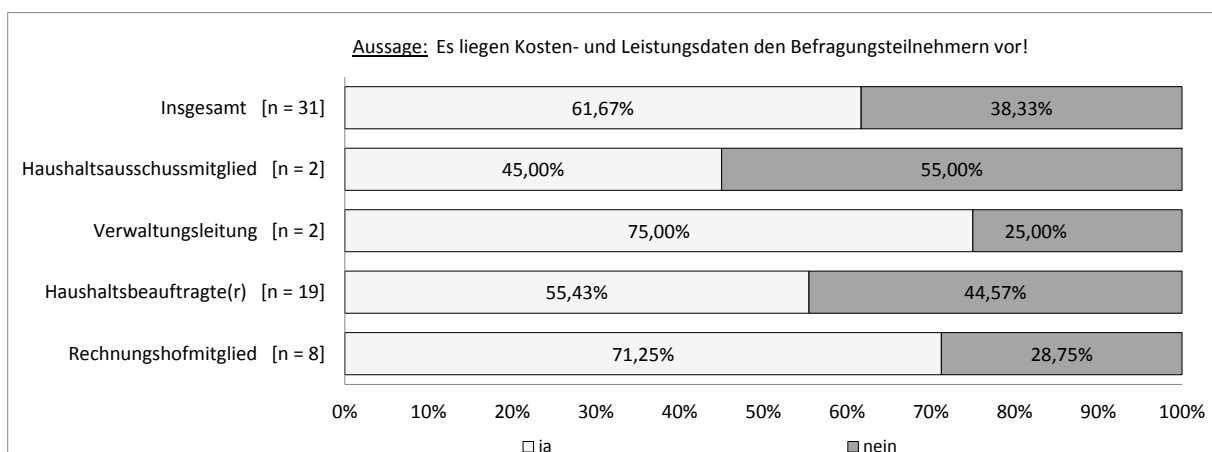
mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen über doppelte Recheninformationen verfügen. Ansonsten stehen allen anderen Befragungsteilnehmern mehrheitlich keine solchen Recheninformationen zur Verfügung.



Ansicht 79: Informationsangebot an doppelten Recheninformationen aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

In der nachfolgenden Ansicht 80 finden sich die Untersuchungsergebnisse zum aktuellen Informationsangebot an Kosten- und Leistungsdaten.



Ansicht 80: Informationsangebot an Kosten- und Leistungsdaten aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

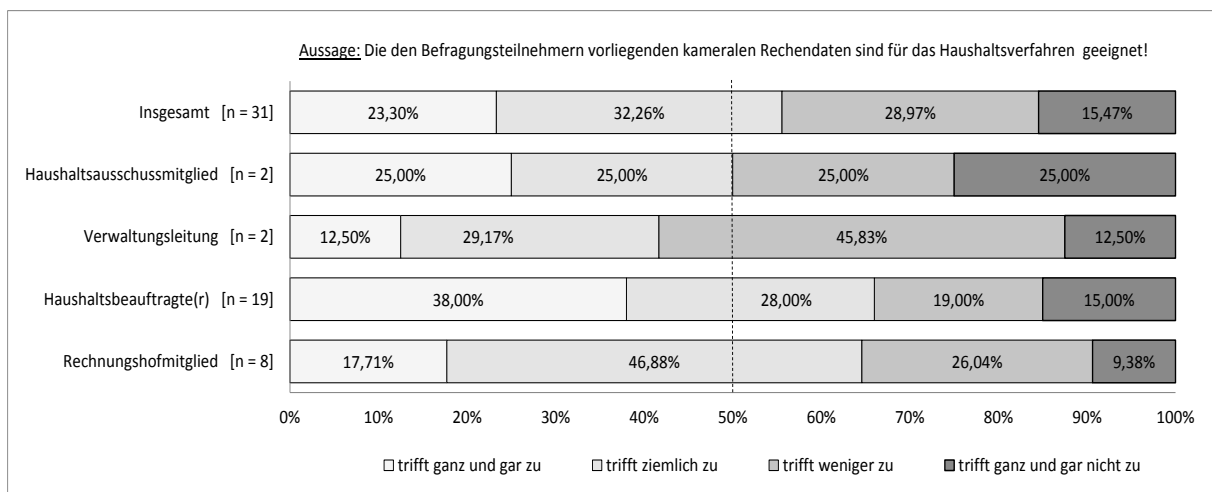
Wie die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 80 verdeutlichen, stehen – mit Ausnahme der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied – den meisten Befragungsteilnehmern mehrheitlich Kosten- und Leistungsdaten zur Verfügung.

Die Untersuchungsergebnisse zum Informationsangebot zeigen insgesamt, dass derzeit den Befragungsteilnehmern vor allem kamerale Rechendaten zur Verfügung stehen. Kosten- und Leistungsdaten werden im Vergleich dazu weniger angeboten, während doppische Rechendaten am wenigsten verbreitet sind.

Inwieweit sich die einzelnen Rechendatentypen aus Sicht der Befragungsteilnehmer für das Haushaltsverfahren sowie zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen eignen, ist Gegenstand des nachfolgenden Abschnitts. Er befasst sich mit dem Informationsbedarf an Rechendaten.

5.4.3.3 Untersuchungsergebnisse zum Informationsbedarf

Die Untersuchungsergebnisse zum Informationsbedarf an Rechendaten sind in den nachfolgenden Ansichten dieses Abschnittes dargestellt.

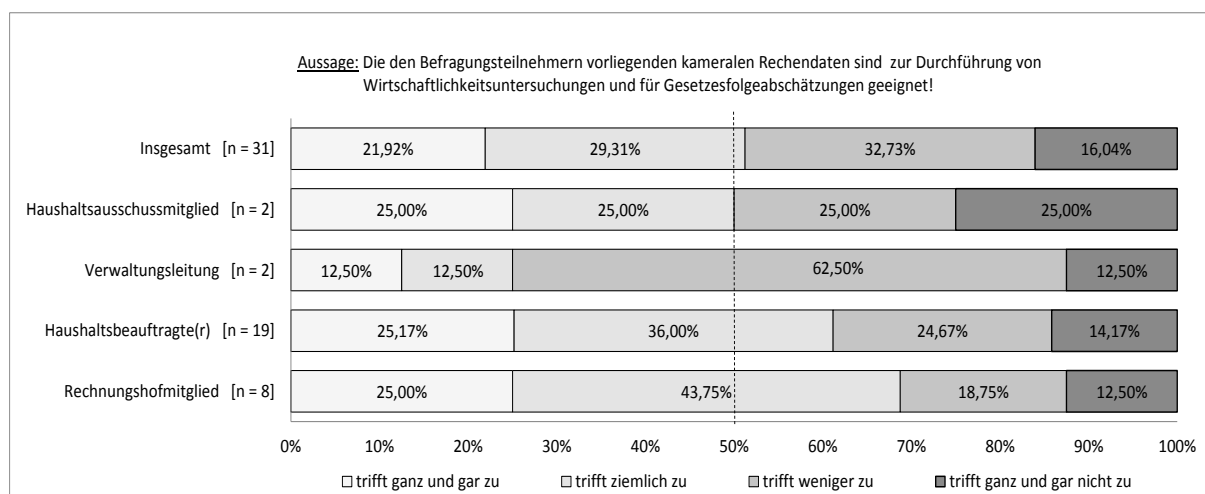


Ansicht 81: Informationsbedarf an kameralen Rechendaten für das Haushaltsverfahren aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Aus den Untersuchungsergebnissen in Ansicht 81 geht hervor, dass etwas mehr als 55 Prozent der Befragungsteilnehmer – mit Ausnahme derjenigen des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung – der Auffassung sind, die angebotenen kameralen Rechendaten sind zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens geeignet. Die höchste Zustimmung liegt mit 66 Prozent bei den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r). Betrachtet man die detaillierteren Untersuchungsergebnisse zu diesem Entscheidungsträgertyp in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 81, wird deutlich, dass sich mit jeweils 75 Prozent die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen und der Verfassungsgerichte am häufigsten für die Eignung kameraler Rechendaten im Rahmen des Haushaltsverfahrens ausgesprochen haben. Im Gegensatz dazu sind für rd. 56 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen kameraler Rechendaten für das Haushaltsverfahren nicht geeignet.

In der nachfolgenden Ansicht 82 sind die Untersuchungsergebnisse hinsichtlich der Eignung der angebotenen kameralen Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen enthalten.



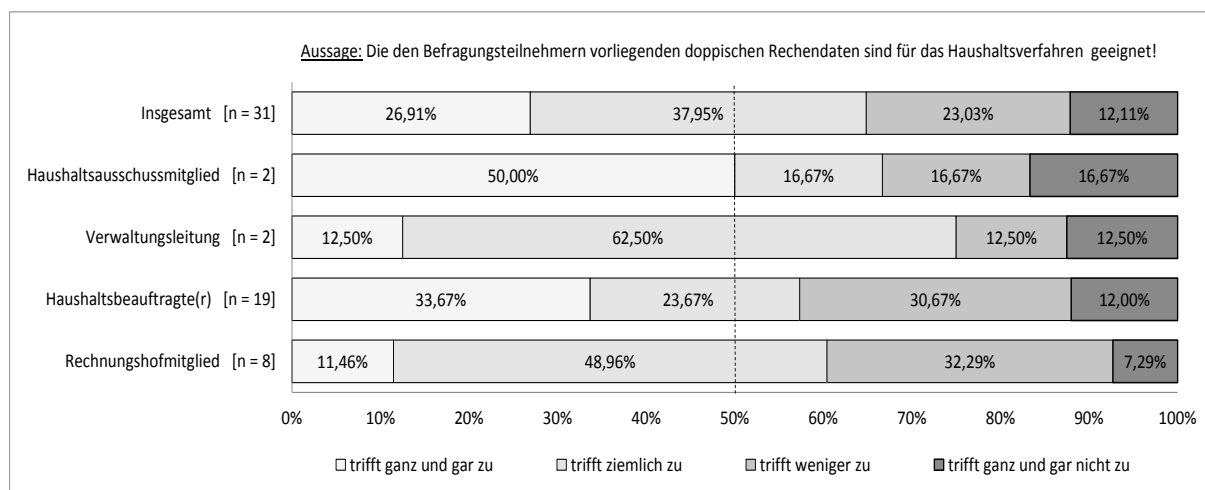
Ansicht 82: Informationsbedarf an kameralen Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 82 verdeutlichen, dass für etwas mehr als die Hälfte aller Befragungsteilnehmer die vorliegenden kameralen Rechendaten zur Durchführung von

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen geeignet sind. Am häufigsten haben mit rd. 68 Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied der Eignung kameraler Rechen-
daten zugestimmt. Am wenigsten hal-
ten die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung diese Rechen-
daten für geeignet. Die detaillierteren Untersuchungsergebnisse zum Entscheidungsträgertyp
Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 82, verdeutlichen, dass sich für
die Eignung kameraler Rechen-
daten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchun-
gen und für Gesetzesfolgeabschätzungen am häufigsten diejenigen der Parlamente mit rd. 83
Prozent und am wenigsten solche der Regierungen mit 40 Prozent ausgesprochen haben.

Positiver sind dagegen die Untersuchungsergebnisse zur Eignung der angebotenen doppi-
schen Rechen-
daten ausgefallen, die in den nachfolgenden beiden Ansichten 83 und 84 abge-
bildet sind.



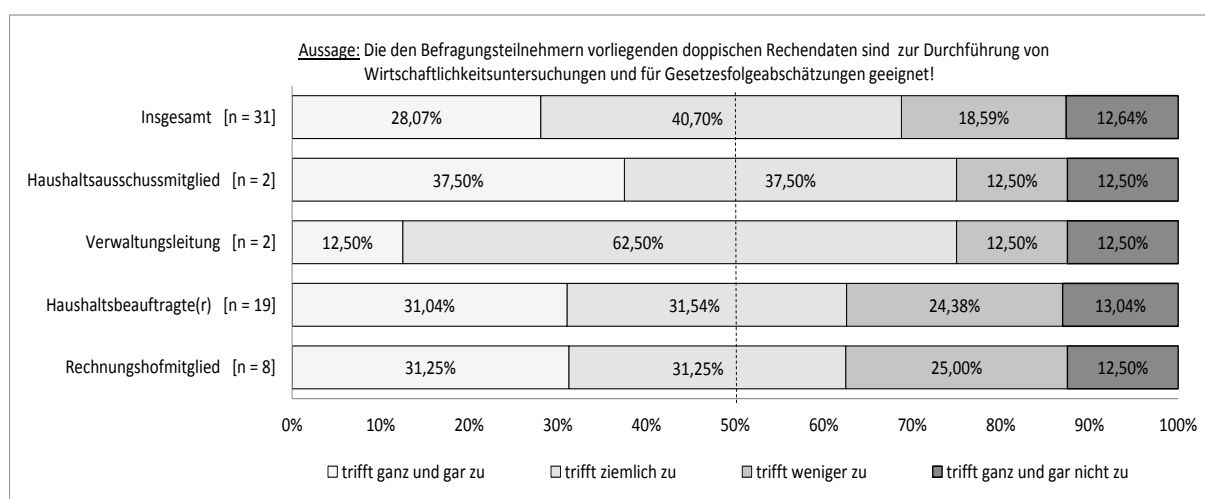
Ansicht 83: Informationsbedarf an doppelten Rechen-
daten für das Haushaltsverfahren aus Sicht der Be-
fragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 83, wird deutlich, dass knapp
65 Prozent aller Befragungsteilnehmer die angebotenen doppelten Rechen-
daten für das Haushaltsverfahren für geeignet halten. Der häufigste Zuspruch kommt mit 75 Prozent von
den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung, der geringste
mit rd. 57 Prozent von denjenigen der Haushaltsbeauftragten. Betrachtet man für den Ent-
scheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) die Einzelergebnisse in Anlage 4, Auswertung zu

Ansicht 83, fällt auf, dass sich die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente mit rd. 66 Prozent am häufigsten gegen die Eignung doppischer Rechendaten für das Haushaltsverfahren ausgesprochen haben. Die größten Zusprüche für die Eignung doppischer Rechendaten kommen von den Befragungsteilnehmern der Entscheidungsträgertypen Verwaltungen und Verfassungsgerichte mit jeweils 75 Prozent.

Zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen sind es knapp 69 Prozent aller Befragungsteilnehmer, die doppelte Rechendaten für geeignet halten, wie die nachfolgende Ansicht 84 verdeutlicht.



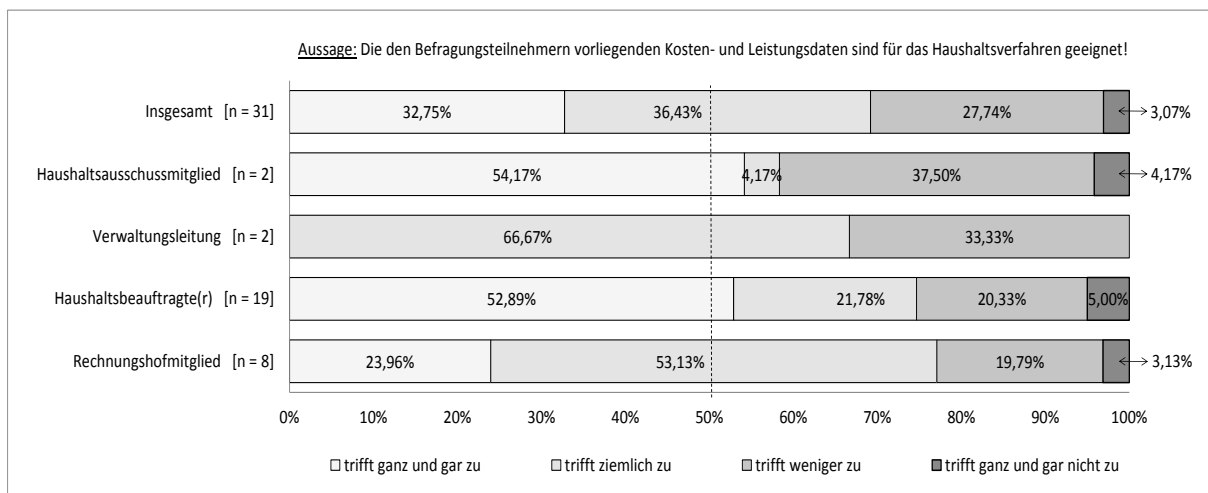
Ansicht 84: Informationsbedarf an doppelten Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 84 zeigen, dass am häufigsten mit jeweils 75 Prozent die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied und Verwaltungsleitung doppelte Rechendaten für geeignet halten. Betrachtet man die Auswertungen der Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 84, wird deutlich, dass rd. 58 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente doppelte Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen für nicht geeignet halten. Im Gegensatz dazu halten am häufigsten mit über 80

Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen doppische Rechendaten für geeignet.

In der nachfolgenden Ansicht 85 finden sich die Untersuchungsergebnisse zur Eignung von Kosten- und Leistungsdaten für das Haushaltsverfahren.

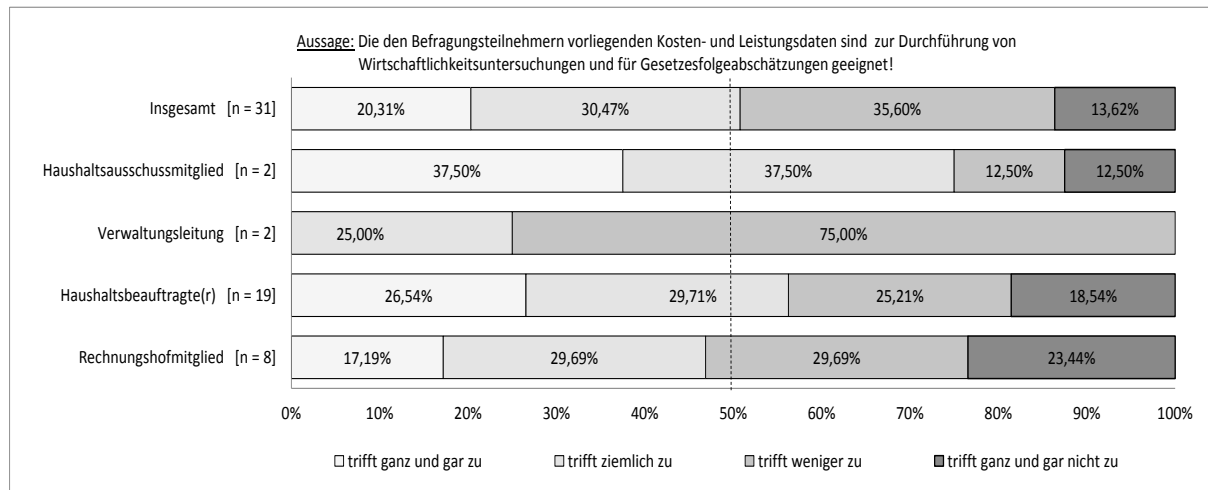


Ansicht 85: Informationsbedarf an Kosten- und Leistungsdaten für das Haushaltsverfahren aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 85 legen dar, dass für knapp 70 Prozent aller Befragungsteilnehmer die angebotenen Kosten- und Leistungsdaten für das Haushaltsverfahren geeignet sind. Am häufigsten haben sich für diese Rechendaten die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) und Rechnungshofmitglied ausgesprochen. Die detailliertere Auswertung der Untersuchungsergebnisse zum Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 85, zeigt jedoch, dass die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen und der Verfassungsgerichte sich weder eindeutig für noch gegen die Eignung solcher Rechendaten für das Haushaltsverfahren ausgesprochen haben.

In der nachfolgenden Ansicht 86 finden sich die entscheidungsträgertypenbezogenen Untersuchungsergebnisse zur Eignung von Kosten- und Leistungsdaten für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und für Gesetzesfolgeabschätzungen.



Ansicht 86: Informationsbedarf an Kosten- und Leistungsdaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Wie aus den Untersuchungsergebnissen in Ansicht 86 hervorgeht, hält etwa nur die Hälfte aller Befragungsteilnehmer die angebotenen Kosten- und Leistungsdaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen für geeignet. Am häufigsten haben sich die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied und am wenigsten die der Verwaltungsleitung für die Eignung solcher Rechen- und Leistungsdaten ausgesprochen. Über 56 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) halten Kosten- und Leistungsdaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen für geeignet. Von diesen beurteilen allerdings rd. 62 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte und rd. 56 Prozent derjenigen der Verwaltungen Kosten- und Leistungsdaten nicht für geeignet. Die Untersuchungsergebnisse zur funktionsträgertypenbezogenen Auswertung der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) finden sich in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 86.

Vergleicht man die Untersuchungsergebnisse zum Informationsbedarf je Entscheidungsträgertyp und insgesamt über alle Befragungsteilnehmer miteinander, so zeigt sich, dass das aktuelle Angebot an Recheninformationen grundsätzlich geeignet ist, die Befragungsteilnehmer im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Am besten schneiden doppische Rechen- und Leistungsdaten mit knapp 67 Prozent ab, vor Kosten- und Leistungsdaten mit etwa 60 Prozent

und kameralen Rechendaten mit gut 53 Prozent.⁵⁷⁹ In der nachfolgenden Ansicht sind die Untersuchungsergebnisse der Ansichten 81 bis 86 in verdichteter Form dargestellt.

		Informationsbedarf nach					
		kameralen Rechendaten		doppischen Rechendaten		Kosten- und Leistungsdaten	
		(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Haushaltsausschussmitglied [n = 2]	Rang	3	3	1	1	2	1
	Prozent	50,00%	50,00%	66,67%	75,00%	58,33%	75,00%
Verwaltungsleitung [n = 2]	Rang	3	2	1	1	2	2
	Prozent	41,67%	25,00%	75,00%	75,00%	66,67%	25,00%
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]	Rang	2	2	3	1	1	3
	Prozent	66,00%	61,17%	57,33%	62,58%	74,67%	56,25%
Rechnungshofmitglied [n = 8]	Rang	2	1	3	2	1	3
	Prozent	64,58%	68,75	60,42%	62,50%	77,08%	46,88%
Insgesamt [n = 31]	Rang	3	2	2	1	1	3
	Prozent	55,56%	51,23%	64,85%	68,77%	69,19%	50,78%
(1) Untersuchungsergebnisse zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens.							
(2) Untersuchungsergebnisse zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen.							
<u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.							

Ansicht 87: Rangfolge zum Bedarf an Recheninformationen je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

In Einzelbetrachtung der Untersuchungsergebnisse je Entscheidungsträgertyp ist festzustellen, dass doppische Rechendaten mehrheitlich für die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied und Verwaltungsleitung, sowohl zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens als auch zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen, am geeignetsten sind. Ansonsten haben sich mehrheitlich außerdem die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haus-

⁵⁷⁹ Die Prozentangaben entsprechen den Mittelwerten der Spalten (1) und (2) der jeweiligen Rechendatentypen in Ansicht 87.

haltsbeauftragte(r) für doppische Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen ausgesprochen. Für die gleichen Befragungsteilnehmer sind hingegen Kosten- und Leistungsdaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens besser geeignet. Während sich die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied mehrheitlich für Kosten- und Leistungsdaten zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens ausgesprochen haben, sind für dieselben kamerale Rechendaten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für Gesetzesfolgeabschätzungen am besten geeignet.

5.4.3.4 Zusammenfassende Analyse der Untersuchungsergebnisse

In der nachfolgenden Ansicht 88 sind die Untersuchungsergebnisse über alle Entscheidungsträgertypen zur Informationsnachfrage, zum Informationsangebot und zum Informationsbedarf in aggregierter Form dargestellt.

Auswertung über alle Entscheidungsträgertypen [n = 31]		Informationsnachfrage	Informationsangebot	Informationsbedarf
Kamerale Rechendaten	Rang	3	1	3
	Prozent	36,99%	83,36%	53,40%
Doppische Rechendaten	Rang	2	3	1
	Prozent	46,30%	47,24%	66,81%
Kosten- und Leistungsdaten	Rang	1	2	2
	Prozent	66,70%	61,67%	59,98%
<u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.				

Ansicht 88: Entscheidungsträgertypenbezogene Untersuchungsergebnisse je Rechendatentyp und Einflussgröße

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 88 ist festzustellen, dass die Befragungsteilnehmer primär Kosten- und Leistungsdaten vor doppischen und kamerale Rechen-
daten nachfragen (→ Informationsnachfrage). Wird das Angebot an Recheninformationen

(→ Informationsangebot) betrachtet, zeigt sich eindeutig, dass kamerale Rechendaten am häufigsten den Befragungsteilnehmern zur Verfügung stehen. An zweiter Stelle folgt das Angebot an Kosten- und Leistungsdaten vor dem an doppischen Rechendaten. Aus Sicht aller Befragungsteilnehmer sind doppische Rechendaten zur Aufgabenerfüllung am besten geeignet, vor Kosten- und Leistungsdaten und kamerale Rechendaten (→ Informationsbedarf).

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 88 beziehen sich auf die Gesamtheit der Befragungsteilnehmer [n = 31], d.h. es wird dort nicht nach einzelnen Akteuren des Haushaltsverfahrens differenziert. Eine solche Analyse ist Gegenstand der Abschnitte 5.5 und 6.1. Aus diesen Untersuchungsergebnissen können die in Ansicht 89 dargestellten quantitativen Größenverhältnisse zwischen der Informationsnachfrage, dem Informationsangebot sowie dem Informationsbedarf je Rechendatentyp abgeleitet werden.

Kamerale Rechendaten:	<i>Nachfrage</i>	<	Angebot	>	Bedarf	>	<i>Nachfrage</i>
Doppische Rechendaten:	<i>Nachfrage</i>	<	Angebot	<	Bedarf	>	<i>Nachfrage</i>
Kosten- und Leistungsdaten:	Nachfrage	>	Angebot	>	<i>Bedarf</i>	<	Nachfrage

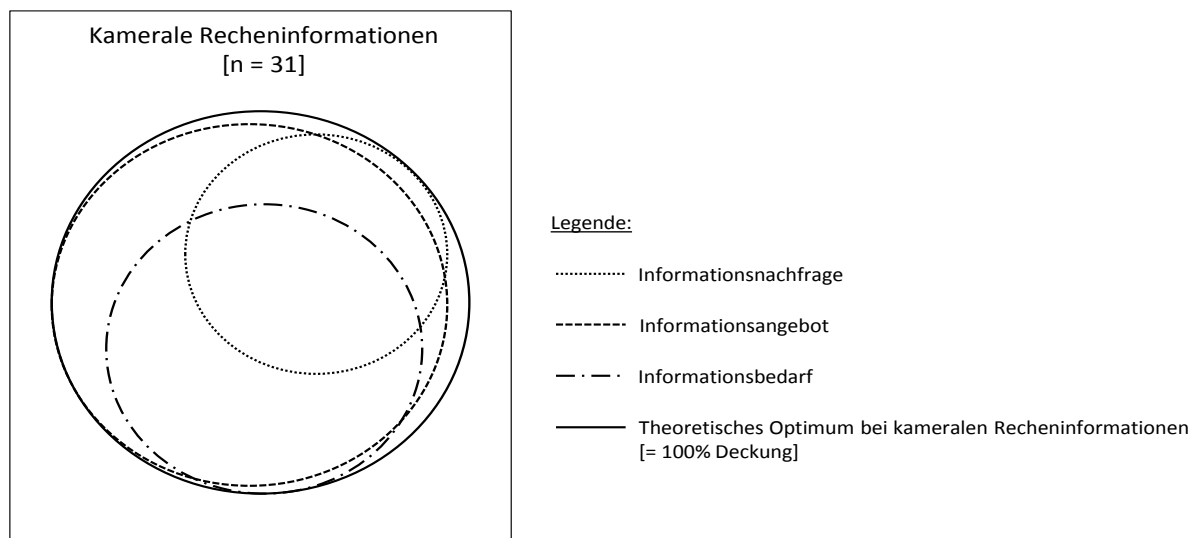
Ansicht 89: Entscheidungsträgertypenbezogene Größenverhältnisse je Rechendatentyp

Quelle: Eigene Darstellung

Bei kamerale Rechendaten ist das Informationsangebot im Verhältnis zum Informationsbedarf und zur Informationsnachfrage sehr viel größer. Im vierten Abschnitt wurde bereits beschrieben, dass zur Optimierung der Haushaltssteuerung eine Maximierung der Deckungsverhältnisse zwischen den drei Einflussgrößen unter Beachtung von Wirtschaftlichkeitsaspekten anzustreben ist.⁵⁸⁰ Es stellt sich die Frage, ob eine weitere Optimierung der Haushaltsteuerung auf Basis kamerale Rechendaten überhaupt sinnvoll ist. Denn der Anteil derjenigen Befragungsteilnehmer, die doppische Rechendaten oder Kosten- und Leistungsdaten für geeigneter halten ist jeweils höher.

⁵⁸⁰ Siehe unter Abschnitt 4.4 „Informationsmanagement“.

Auf dieser und den nachfolgenden beiden Seiten sind die Untersuchungsergebnisse aus Ansicht 88 als Kreisdiagramme dargestellt. Der äußere Kreis spiegelt den theoretischen Idealzustand, d.h. eine hundertprozentige Deckung zwischen Informationsnachfrage, Informationsbedarf und Informationsangebot, wider. Die Flächen der jeweiligen Kreise entsprechen den prozentualen Werten der Untersuchungsergebnisse aus Ansicht 88. Für die Anordnungen der Kreise zueinander sowie deren Schnittmengen in den Ansichten 90, 91 und 92 existieren theoretisch unendlich viele Kombinationsmöglichkeiten. Die Ansichten zeigen jeweils eine mögliche Anordnung der drei Kreisflächen zueinander sowie deren Schnittmengen. Dies gilt auch für alle nachfolgenden Ansichten, für die Kreisdiagramme zur Veranschaulichung von Untersuchungsergebnissen verwendet werden. Aufgrund der zum Teil erheblichen Differenzen zwischen den Untersuchungsergebnissen sind paradoxe Zustände theoretisch möglich, bei der es zu keiner Deckung von Informationsnachfrage und Informationsbedarf kommt. In der nachfolgenden Ansicht 90 sind die Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage, zum Informationsbedarf und zum Informationsangebot für kamerale Rechen Daten über alle Befragungsteilnehmer [n = 31] abgebildet.

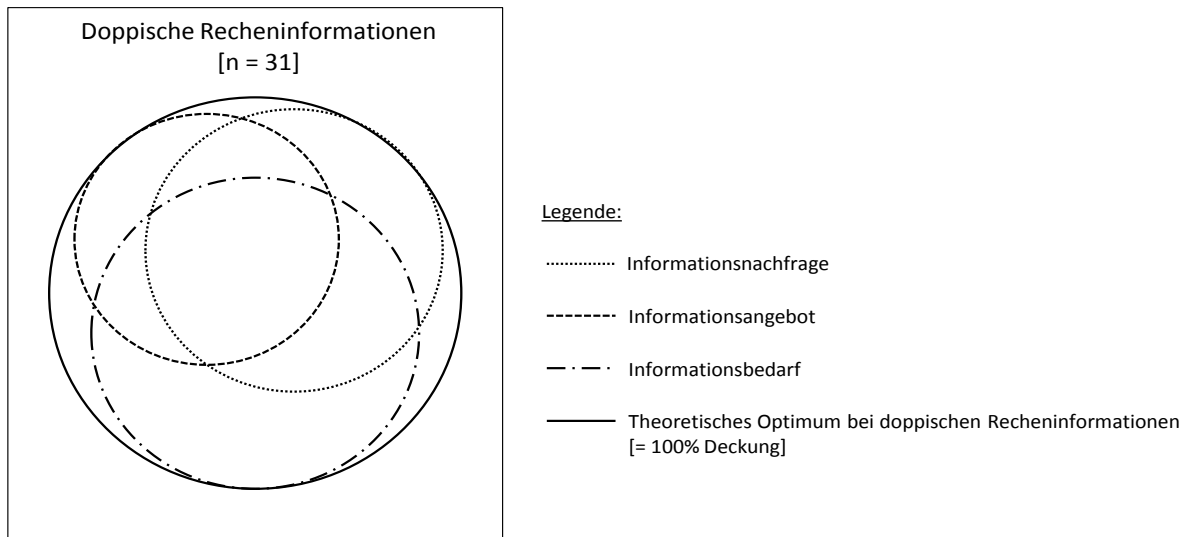


Ansicht 90: Entscheidungsträgertypenbezogenes Deckungsverhältnis der drei Einflussgrößen bei kamerale Recheninformationen

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man im Vergleich dazu die Untersuchungsergebnisse zu doppischen Rechen Daten derselben Befragungsteilnehmer in Ansicht 91, fällt auf, dass die Anteile an Informations-

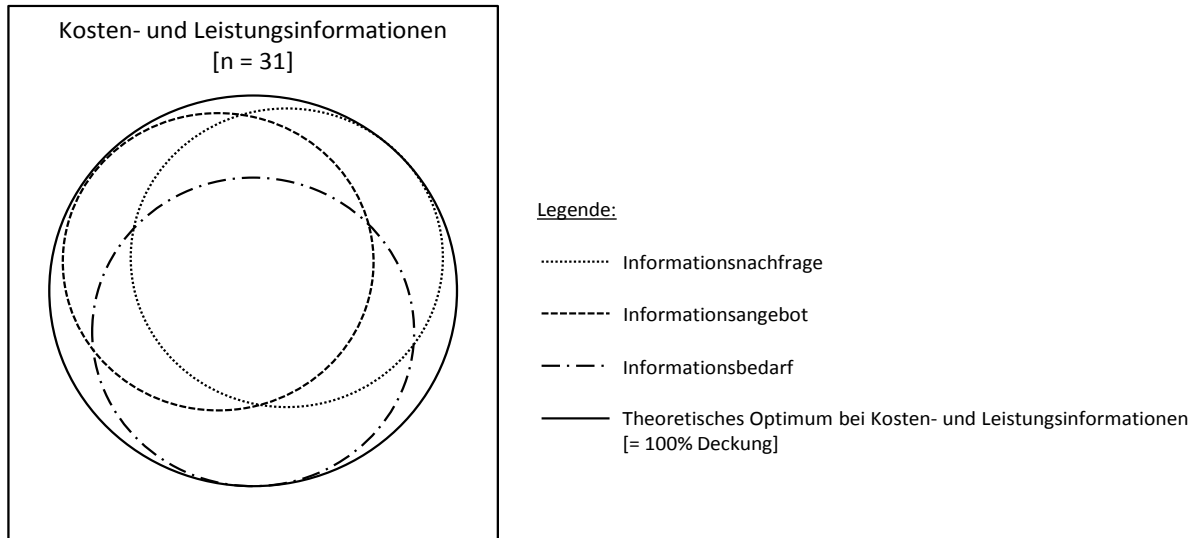
nachfrage und an Informationsbedarf jeweils höher sind als bei kameralen Rechendaten. Das Informationsangebot an doppelischen Rechendaten liegt allerdings wesentlich unterhalb desjenigen an kameralen Rechendaten.



Ansicht 91: Entscheidungsträgertypenbezogenes Deckungsverhältnis der drei Einflussgrößen bei doppelischen Recheninformationen

Quelle: Eigene Darstellung

Das größte Deckungsverhältnis zwischen den drei Einflussgrößen besteht bei Kosten- und Leistungsdaten, wie Ansicht 92 auf der nachfolgenden Seite verdeutlicht. Die Untersuchungsergebnisse über alle Befragungsteilnehmer [n = 31] zu den jeweiligen Einflussgrößen liegen hier jeweils über fünfzig Prozent und die Differenzen zwischen den Ergebnissen sind im Vergleich zu kameralen und doppelischen Rechendaten am geringsten. Insofern scheinen Kosten- und Leistungsdaten insgesamt für alle Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen zur Aufgabenerfüllung am besten geeignet zu sein.



Ansicht 92: Entscheidungsträgertypenbezogenes Deckungsverhältnis der drei Einflussgrößen
bei Kosten- und Leistungsdaten

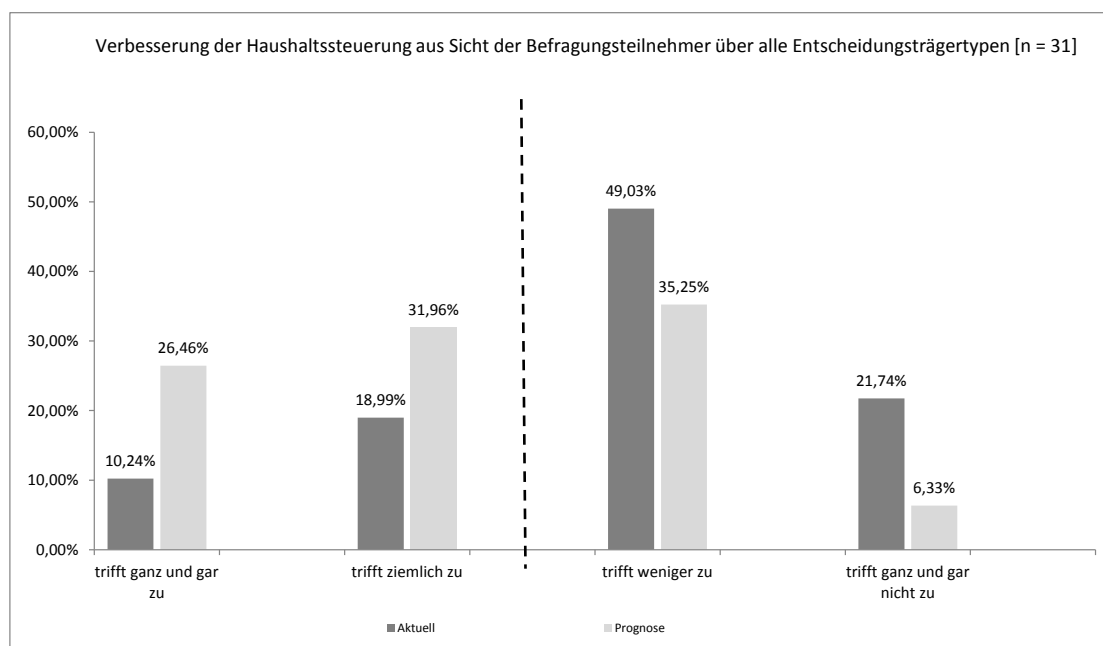
Quelle: Eigene Darstellung

Wie Ansicht 92 hervorhebt, sind auch bei Kosten- und Leistungsdaten paradoxe Zustände theoretisch möglich. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit hierfür im Vergleich zu kameralen und doppischen Rechenarten am geringsten.

5.4.3.5 Untersuchungsergebnisse zur Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010

Ein weiterer Bestandteil der empirischen Untersuchung galt der Beurteilung der Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010. Durch diese umfassende Reform können seitdem die staatlichen Gebietskörperschaften beim Haushaltsverfahren zwischen kameralen und doppischen Recheninformationen sowie Kosten- und Leistungsinformationen wählen. Die Befragungsteilnehmer sollten ihre Einschätzung jeweils zum aktuellen und zum prognostizierten Entwicklungsstand verschiedener Themenkomplexe anhand vordefinierter Antwortmöglichkeiten abgeben.

Der erste Themenkomplex befasste sich mit der Entwicklung der Haushaltssteuerung gegenüber der Zeit vor dem 1. Januar 2010. Die ausgewerteten Untersuchungsergebnisse über alle Entscheidungsträgertypen finden sich in der nachfolgenden Ansicht.



Ansicht 93: Verbesserung der Haushaltssteuerung aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen

Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 93 zeigen, dass das neue öffentliche Rechnungswesen seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 insgesamt zu keiner Verbesserung der

Haushaltssteuerung führte. Rund 71 Prozent der Befragungsteilnehmer waren dieser Auffassung. Für etwa 58 Prozent ist eine Verbesserung der Haushaltssteuerung auf Basis der neuen Recheninformationen dennoch möglich. In der nachfolgenden Ansicht 94 finden sich hierzu die Untersuchungsergebnisse je Entscheidungsträgertyp in aggregierter Form.

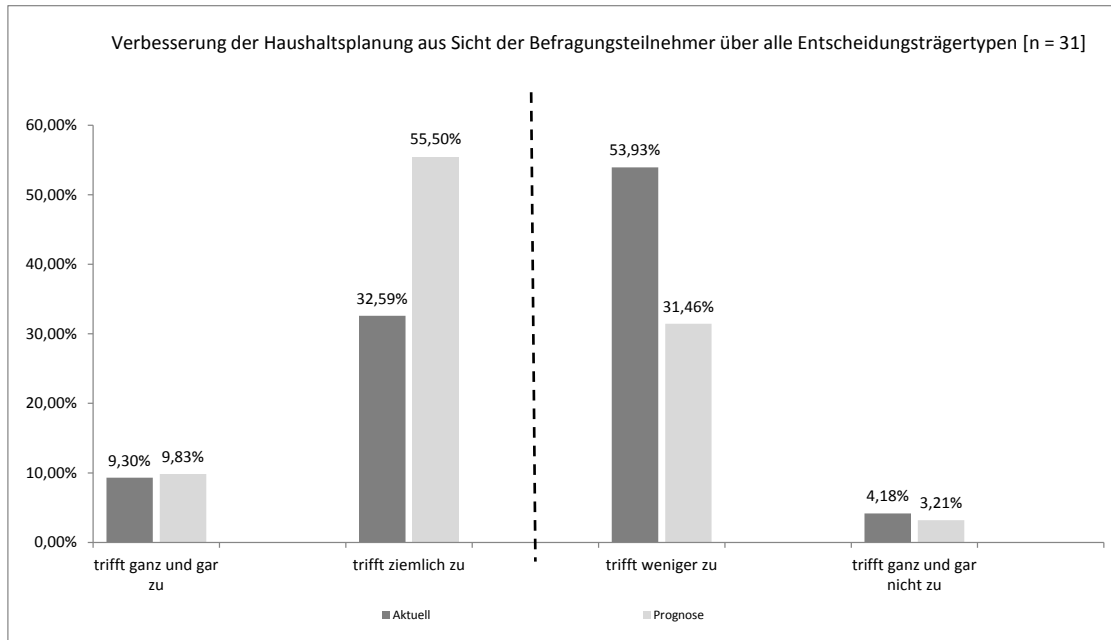
Entscheidungsträgertyp	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsausschussmitglied [n = 2]	25,00%	75,00%	75,00%	25,00%
Verwaltungsleitung [n = 2]	0,00%	0,00%	100,00%	100,00%
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]	48,17%	71,17%	51,83%	28,83%
Rechnungshofmitglied [n = 8]	43,75%	87,50%	56,25%	12,50%
Insgesamt [n = 31]	29,23%	58,42%	70,77%	41,58%

Ansicht 94: Verbesserung der Haushaltssteuerung aus Sicht der Befragungsteilnehmer
je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse je Entscheidungsträgertyp in Ansicht 94, ist festzustellen, dass alle Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung davon überzeugt sind, dass sich die Haushaltssteuerung durch das neue öffentliche Rechnungswesen weder aktuell verbessert hat, noch in Zukunft verbessern wird. Was die Prognose für die Zukunft betrifft, sind im Gegensatz dazu alle anderen Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied, Haushaltsbeauftragte(r) und Rechnungshofmitglied überzeugt, dass sich die Haushaltssteuerung durch das neue öffentliche Rechnungswesen verbessern lässt. Die Darstellung der einzelnen Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgers Haushaltsbeauftragte(r) finden sich in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 94. Danach sind am häufigsten die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte und der Regierungen davon überzeugt, dass sich künftig die Haushaltssteuerung durch Informationen aus dem neuen öffentlichen Rechnungswesen verbessern lässt.

Der zweite Themenkomplex beschäftigte sich mit dem aktuellen und prognostizierten Zustand der Haushaltsplanung gegenüber der Zeit vor dem 1. Januar 2010. Die Auswertungsergebnisse der Befragung sind in nachfolgender Ansicht 95 dargestellt.



Ansicht 95: Verbesserung der Haushaltsplanung aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen

Quelle: Eigene Darstellung

Wie Ansicht 95 zeigt, sind mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer der Auffassung, die Haushaltsplanung habe sich gegenüber der Zeit vor dem 1. Januar 2010 anhand der Informationen aus dem neuen öffentlichen Rechnungswesen bislang nicht verbessert. Dennoch halten rund 65 Prozent der Befragungsteilnehmer solche Recheninformationen für geeignet, die Haushaltsplanung künftig zu verbessern. In Ansicht 96 auf der nachfolgenden Seite finden sich dazu die Untersuchungsergebnisse je Entscheidungsträgertyp in aggregierter Form. Die dort dargestellten Untersuchungsergebnisse zeigen, dass insbesondere die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) und Rechnungshofmitglied von einer zukünftigen Verbesserung der Haushaltsplanung durch das neue öffentliche Rechnungswesen überzeugt sind. Aktuell sind davon mehrheitlich nur die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) überzeugt.

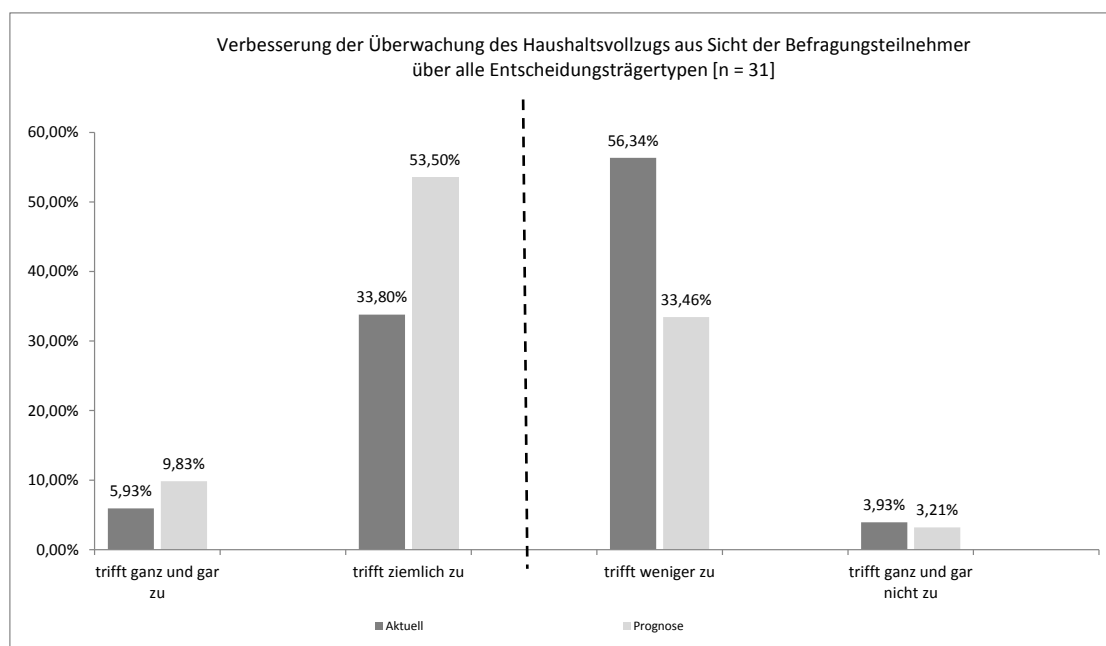
Entscheidungsträgertyp	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsausschussmitglied [n = 2]	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%
Verwaltungsleitung [n = 2]	0,00%	50,00%	100,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]	73,83%	73,83%	26,17%	26,17%
Rechnungshofmitglied [n = 8]	43,75%	87,50%	56,25%	12,50%
Insgesamt [n = 31]	41,89%	65,33%	58,11%	34,67%

Ansicht 96: Verbesserung der Haushaltsplanung aus Sicht der Befragungsteilnehmer
je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man im Kontext dazu die funktionsträgertypenbezogene Auswertung des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 96, zeigt sich, dass vor allem die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte (Aktuell: 100 Prozent; Prognose: 100 Prozent) und der Regierungen (Aktuell: 80 Prozent; Prognose: 90 Prozent) insgesamt von einer verbesserten Haushaltsplanung durch Informationen aus dem neuen öffentlichen Rechnungswesen ausgehen.

Der dritte Themenkomplex hatte den aktuellen und prognostizierten Zustand zur Verbesserung der Überwachung des Haushaltsvollzugs gegenüber der Zeit vor dem 1. Januar 2010 zum Gegenstand. Die Auswertungsergebnisse zu diesem Themenkomplex finden sich in Ansicht 97 auf der nachfolgenden Seite. Sie verdeutlichen, dass für rund 60 Prozent der Befragungsteilnehmer die Überwachung des Haushaltsvollzugs sich durch das neue öffentliche Rechnungswesen gegenüber der Zeit vor dem 1. Januar 2010 nicht verbessert hat. Über 63 Prozent der Befragungsteilnehmer halten weitere Verbesserungen über dem aktuellen Stand hinaus dennoch für möglich.



Ansicht 97: Verbesserung der Überwachung des Haushaltsvollzugs aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen

Quelle: Eigene Darstellung

In der nachfolgenden Ansicht sind die Untersuchungsergebnisse je Entscheidungsträgertyp in aggregierter Form dargestellt.

Entscheidungsträgertyp	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsausschussmitglied [n = 2]	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%
Verwaltungsleitung [n = 2]	0,00%	50,00%	100,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]	65,17%	65,83%	34,83%	34,17%
Rechnungshofmitglied [n = 8]	43,75%	87,50%	56,25%	12,50%
Insgesamt [n = 31]	39,73%	63,33%	60,27%	36,67%

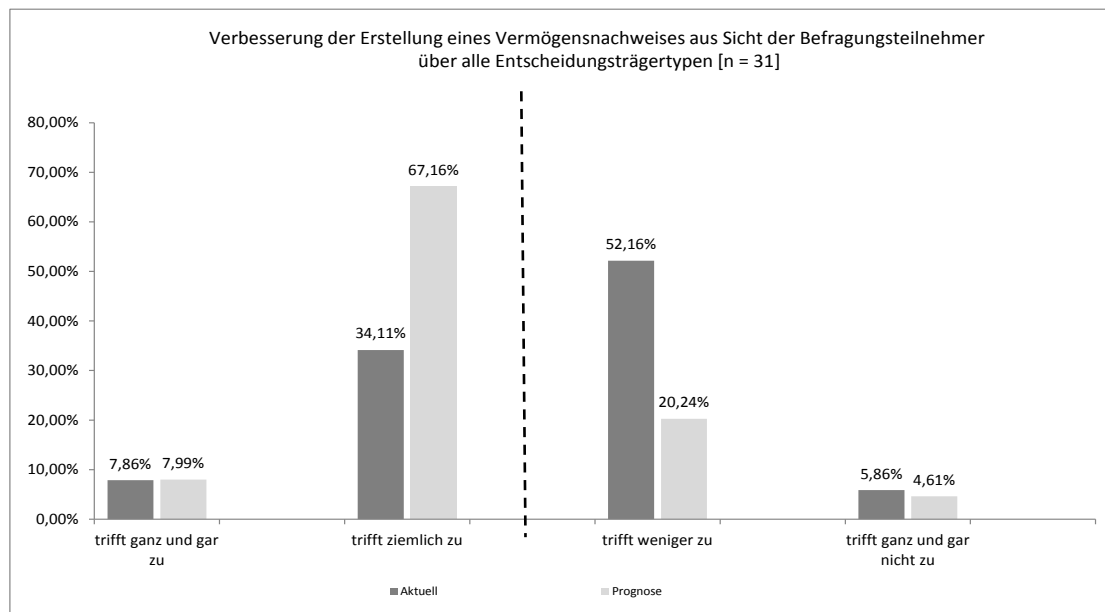
Ansicht 98: Verbesserung der Überwachung des Haushaltsvollzugs aus Sicht der Befragungsteilnehmer

Quelle: Eigene Darstellung

Wie die entscheidungsträgertypenbezogenen Untersuchungsergebnisse in Ansicht 98 zeigen, sind lediglich die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r)

mehrheitlich davon überzeugt, dass das neue öffentliche Rechnungswesen aktuell zu einer Verbesserung der Überwachung der Haushaltsvollzugs beiträgt. Für die Zukunft sind neben den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) auch diejenigen des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied von einer Verbesserung durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens überzeugt. Betrachtet man in diesem Kontext die einzelnen Untersuchungsergebnisse zum Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 98, wird deutlich, dass nur die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente mit über 66 Prozent von einer Verbesserung der Überwachung des Haushaltsvollzugs durch Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens aktuell nicht überzeugt sind. Für die Zukunft prognostizieren im Gegensatz dazu gleichviele Befragungsteilnehmer desselben Entscheidungsträgertyps eine Verbesserung.

Im vierten Themenkomplex wurde hinterfragt, ob das neue öffentliche Rechnungswesen aus Sicht der Befragungsteilnehmer bessere Informationen zur Erstellung eines Vermögensnachweises liefert. Die Auswertungsergebnisse hierzu finden sich in folgender Ansicht 99.



Ansicht 99: Verbesserung der Erstellung eines Vermögensnachweises aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen

Quelle: Eigene Darstellung

Aus Ansicht 99 ist zu erkennen, dass für etwa 58 Prozent der Befragungsteilnehmer das neue öffentliche Rechnungswesen aktuell keine besseren Informationen zur Erstellung eines Vermögensnachweises liefert. Über 75 Prozent sind jedoch der Ansicht, dass dies zumindest für die Zukunft möglich wäre. Die verdichteten Untersuchungsergebnisse je Entscheidungsträgertyp finden sich in Ansicht 100.

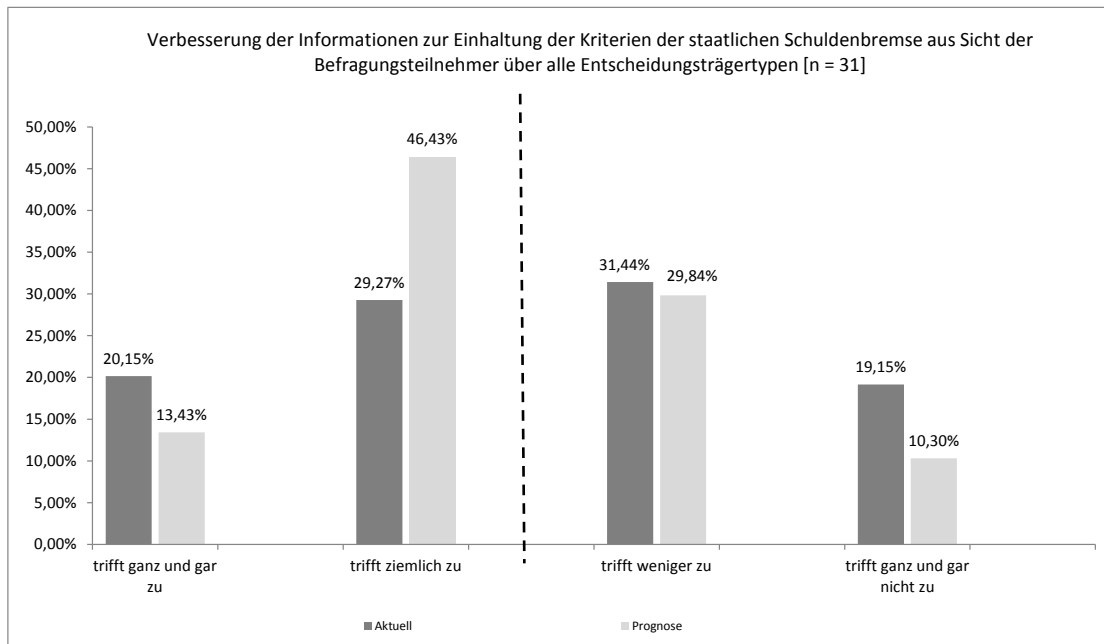
Entscheidungsträgertyp	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsausschussmitglied [n = 2]	0,00%	50,00%	100,00%	50,00%
Verwaltungsleitung [n = 2]	50,00%	100,00%	50,00%	0,00%
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]	61,67%	69,33%	38,33%	30,67%
Rechnungshofmitglied [n = 8]	56,25%	81,25%	43,75%	18,75%
Insgesamt [n = 31]	41,97%	75,15%	58,02%	24,85%

Ansicht 100: Verbesserung der Erstellung eines Vermögensnachweises aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 100 ist festzustellen, dass aus Sicht aller Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied das neue öffentliche Rechnungswesen aktuell zu keiner Verbesserung der Erstellung eines Vermögensnachweises beigetragen hat. Im Gegensatz dazu sehen Verbesserungen mehrheitlich die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) und Rechnungshofmitglied. Für die Zukunft prognostizieren fast alle Befragungsteilnehmer, mit Ausnahme der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied, mehrheitlich eine Verbesserung der Erstellung eines Vermögensnachweises durch das neue öffentliche Rechnungswesen. Zu vergleichbaren Ergebnissen führen auch die Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 100.

Der fünfte und letzte Themenkomplex widmete sich der Frage, ob das neue öffentliche Rechnungswesen bessere Informationen zur Überwachung der Einhaltung der Kriterien für die staatliche Schuldenbremse bereitstellt. Die Untersuchungsergebnisse hierzu finden sich in der nachfolgenden Ansicht.



Ansicht 101: Verbesserung der Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man Ansicht 101 wird deutlich, dass für etwas mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer das neue öffentliche Rechnungswesen hierfür bislang zu keiner Verbesserung beigetragen hat. Rund 60 Prozent äußerten sich allerdings positiv zum Entwicklungspotenzial des Rechnungswesens in diesem Zusammenhang.

Die Befragungsergebnisse je Entscheidungsträgertyp sind in verdichteter Form in Ansicht 102 auf der nachfolgenden Seite dargestellt. Sie zeigen, dass – bis auf den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) – jeweils die Hälfte der Befragungsteilnehmer der übrigen Entscheidungsträgertypen weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung der Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse durch das neue öffentliche Rechnungswesen festgestellt haben. Die einzelnen Untersuchungsergebnisse zum Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) finden sich in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 102.

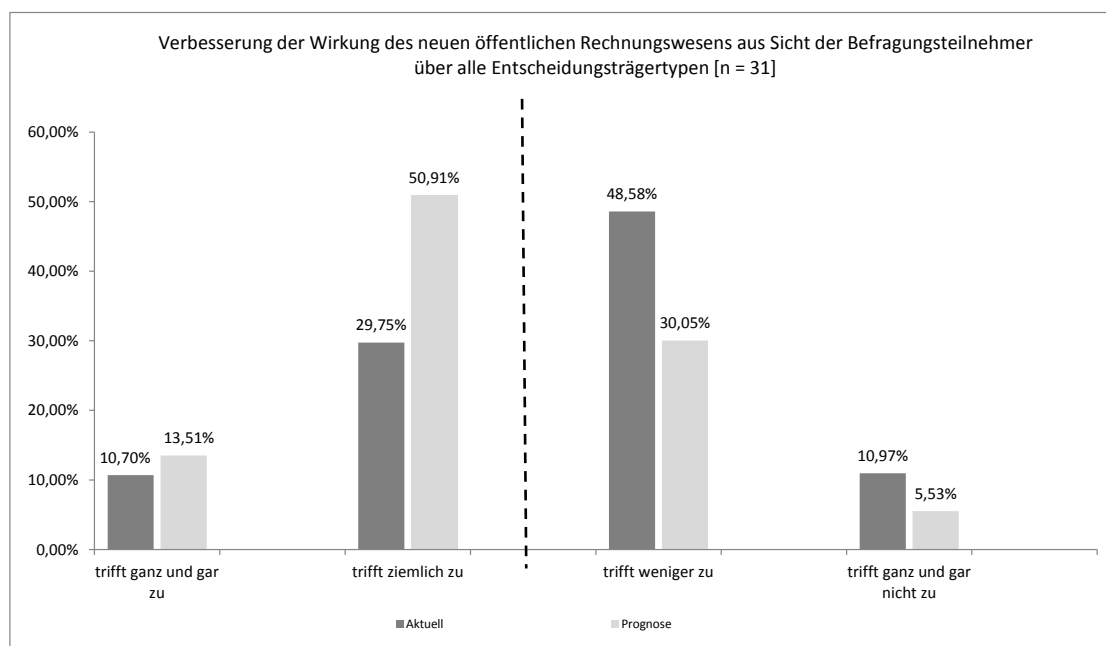
Die zukünftige Entwicklung hinsichtlich der Verbesserung der Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse beurteilen hingegen, mit Ausnahme derjenigen des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r), die meisten Befragungsteilnehmer überwiegend positiv.

Entscheidungsträgertyp	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsausschussmitglied [n = 2]	50,00%	75,00%	50,00%	25,00%
Verwaltungsleitung [n = 2]	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]	47,67%	45,67%	52,33%	54,33%
Rechnungshofmitglied [n = 8]	50,00%	68,75%	50,00%	31,25%
Insgesamt [n = 31]	49,42%	59,86%	50,59%	40,14%

Ansicht 102: Verbesserung der Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

In Ansicht 103 auf der nachfolgenden Seite sind die Untersuchungsergebnisse der Ansichten 93, 95, 97, 99 und 101 in verdichteter Form zusammengefasst dargestellt. Dabei ist zu erkennen, dass sich die Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens gegenüber der Zeit vor Inkrafttreten des HGrGMoG Anfang Januar 2010 aus Sicht der Befragungsteilnehmer aller Entscheidungsträgertypen mehrheitlich nicht verbessert hat. Annähernd 60 Prozent sind dieser Auffassung. Allerdings gehen über 64 Prozent davon aus, dass weitere Optimierungen auf Basis der aktuellen Recheninformationen für die Zukunft möglich sind.



Ansicht 103: Verbesserung der Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer über alle Entscheidungsträgertypen

Quelle: Eigene Darstellung

In der nachfolgenden Ansicht 104 finden sich die aggregierten Untersuchungsergebnisse aller Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp.

Entscheidungsträgertypen	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsausschussmitglied [n = 2]	35,00%	60,00%	65,00%	40,00%
Verwaltungsleitung [n = 2]	20,00%	50,00%	80,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]	59,30%	65,17%	40,70%	34,83%
Rechnungshofmitglied [n = 8]	47,50%	82,50%	52,50%	17,50%
Insgesamt [n = 31]	40,45%	64,42%	59,55%	35,58%

Ansicht 104: Entwicklungstendenzen zur Verbesserung der Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 104 legen dar, dass von einer Wirkungsverbesserung des neuen öffentlichen Rechnungswesens gegenüber der Zeit vor Inkrafttreten des HGrGMoG Anfang Januar 2010 aktuell nur die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) mit rd. 59 Prozent überzeugt sind. Betrachtet man hierzu die detaillierten Untersuchungsergebnisse desselben Entscheidungsträgertyps in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 104, sind mit 40 Prozent am wenigsten die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente von einer solchen Wirkungsverbesserung aktuell überzeugt.

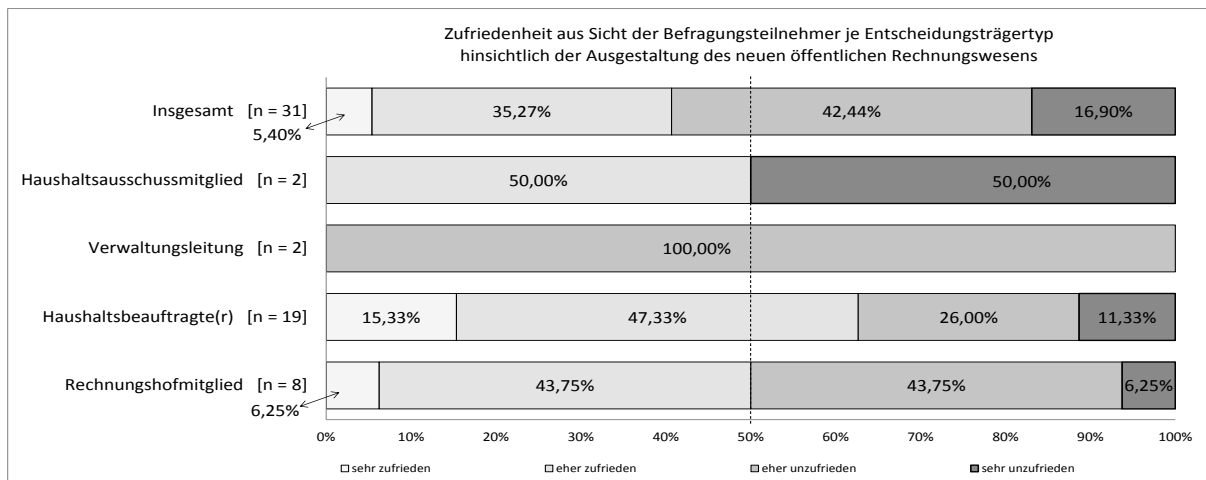
Von zukünftigen Wirkungsverbesserungen des neuen öffentlichen Rechnungswesens sind bis auf die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung alle anderen mehrheitlich überzeugt. Am häufigsten sind diejenigen der Rechnungshofmitglieder, am zweithäufigsten solche des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) davon überzeugt. Detaillierte Untersuchungsergebnisse zum Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) finden sich in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 104. Aber auch die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied sind sich mit 60 Prozent mehrheitlich einig, dass sich die Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens zukünftig noch weiter verbessern kann.

5.4.3.6 Untersuchungsergebnisse zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens

Die Untersuchungsergebnisse in diesem Abschnitt befassen sich mit der Zufriedenheit der Befragungsteilnehmer der einzelnen Entscheidungsträgertypen zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens. In die Untersuchung wurden diejenigen Rechtsquellen einbezogen, die die Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens wesentlich geprägt haben. Neben dem Haushaltsrecht als verbindliche Rechtsgrundlage sind dies vor allem die durch das Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG entwickelten Standards.

In Ansicht 105 auf der nachfolgenden Seite sind zunächst die Untersuchungsergebnisse zur Frage der Zufriedenheit der Entscheidungsträgertypen mit der aktuellen Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten der Regelungen des HGrGMoG am 1. Januar 2010 abgebildet. Die Auswertungsergebnisse zeigen insgesamt, dass mit rd. 59 Pro-

zent die Mehrheit der Befragungsteilnehmer mit der aktuellen Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten der Regelungen des HGrGMoG nicht zufrieden ist. Am unzufriedensten sind die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung. Aber auch bei den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied überwiegt die Unzufriedenheit.



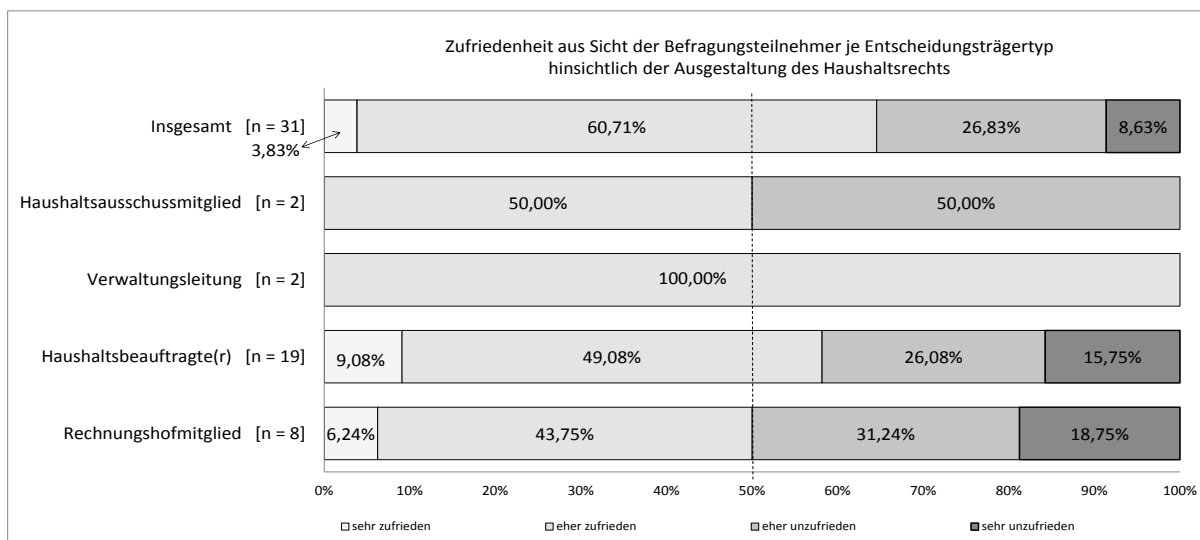
Ansicht 105: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens

Quelle: Eigene Darstellung

Aus Ansicht 105 geht aber auch hervor, dass rund 63 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) mit der aktuellen Ausgestaltung des Rechnungswesens zufrieden sind. Detaillierte Untersuchungsergebnisse zu diesem Entscheidungsträgertyp finden sich in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 105. Danach sind 80 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe zufrieden. Im Gegensatz dazu überwiegt die Unzufriedenheit bei über 66 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente.

Ein weiterer Aspekt der Untersuchung befasste sich mit der Zufriedenheit der Befragungsteilnehmer hinsichtlich der aktuellen Ausgestaltung des Haushaltsrechts seit Inkrafttreten der Regelungen des HGrGMoG. Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 106 auf der nachfolgenden Seite verdeutlichen, dass knapp 65 Prozent der Befragungsteilnehmer mit der aktuellen Ausgestaltung des Haushaltsrechts zufrieden sind. Am zufriedensten sind alle Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung, gefolgt von rd. 58 Prozent der Be-

fragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r). Allerdings hat auch hier die Auswertung der Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 106, ergeben, dass mit über 66 Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente mehrheitlich mit der aktuellen Ausgestaltung des Haushaltsrechts unzufrieden sind.



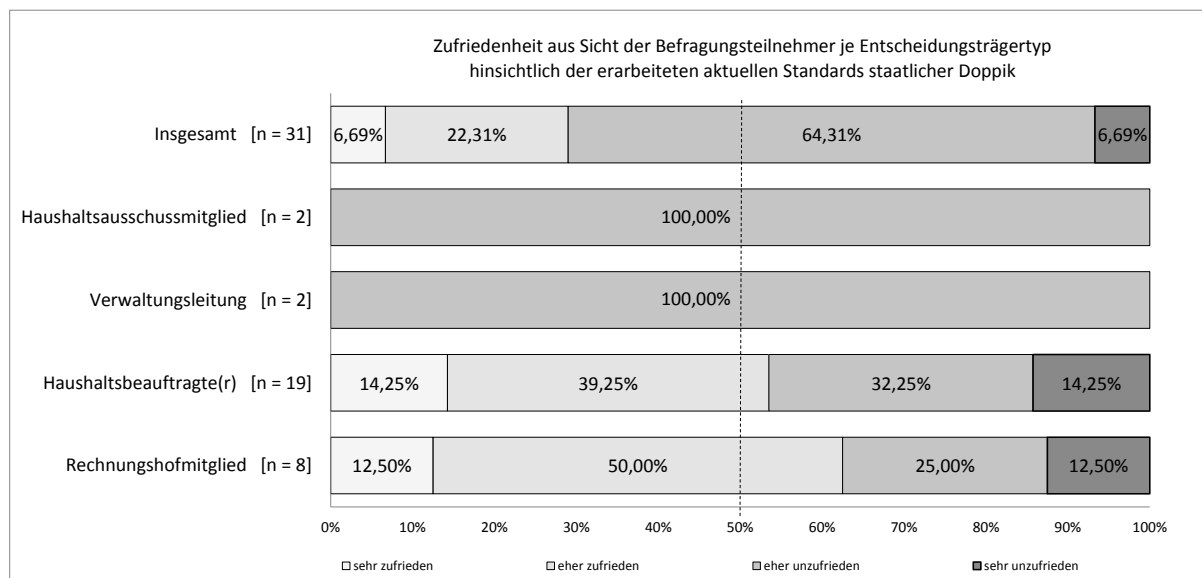
Ansicht 106: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich der Ausgestaltung des Haushaltsrechts

Quelle: Eigene Darstellung

Zu einer weiteren bedeutenden Rechtsquelle des neuen öffentlichen Rechnungswesens zählen die Standards staatlicher Doppik. Ansicht 107 auf der nachfolgenden Seite enthält hierzu die Untersuchungsergebnisse. Daraus ist zu entnehmen, dass mit dem zum Befragungszeitpunkt vorliegenden Bearbeitungsstand der Standards staatlicher Doppik 71 Prozent der Befragungsteilnehmer unzufrieden sind. Am unzufriedensten sind alle Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied und Verwaltungsleitung. Lediglich die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Rechnungshofmitglied und Haushaltsbeauftragte(r) waren mehrheitlich mit den Standards staatlicher Doppik zufrieden.

Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 107, fällt auf, dass mit 70 Prozent insbesondere die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe mit dem zum Befragungszeitpunkt vorliegenden Bearbeitungsstand der Standards

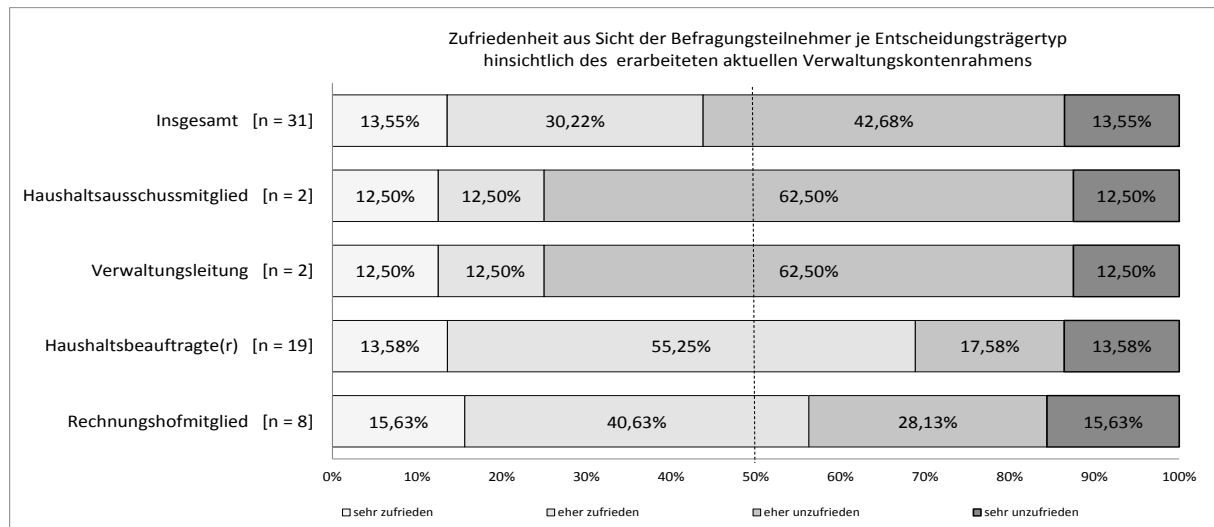
staatlicher Doppik zufrieden sind. Im Gegensatz dazu sind über 62 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen unzufrieden damit.



Ansicht 107: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich der erarbeiteten aktuellen Standards staatlicher Doppik

Quelle: Eigene Darstellung

Ein weiterer Untersuchungsschwerpunkt befasste sich mit dem vom Bund-Länder-Standardisierungsgremium erarbeiteten Verwaltungskontenrahmen. Dieser stellt die Buchungsgrundlage für doppisch geführte Haushaltswirtschaften dar. Die Ergebnisse in Ansicht 108 auf der nachfolgenden Seite verdeutlichen, dass mit der Ausarbeitung des aktuell gültigen Verwaltungskontenrahmens lediglich die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) und Rechnungshofmitglied mehrheitlich zufrieden sind. Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse zum Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 107, sind über 87 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen mit dem vom Bund-Länder-Standardisierungsgremium erarbeiteten Verwaltungskontenrahmen zufrieden. Bei den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe sind es 60 Prozent. Ansonsten sind, wie Ansicht 108 zeigt, jeweils 75 Prozent der Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied und Verwaltungsleitung mit dem aktuellen Bearbeitungsstand des Verwaltungskontenrahmens unzufrieden.

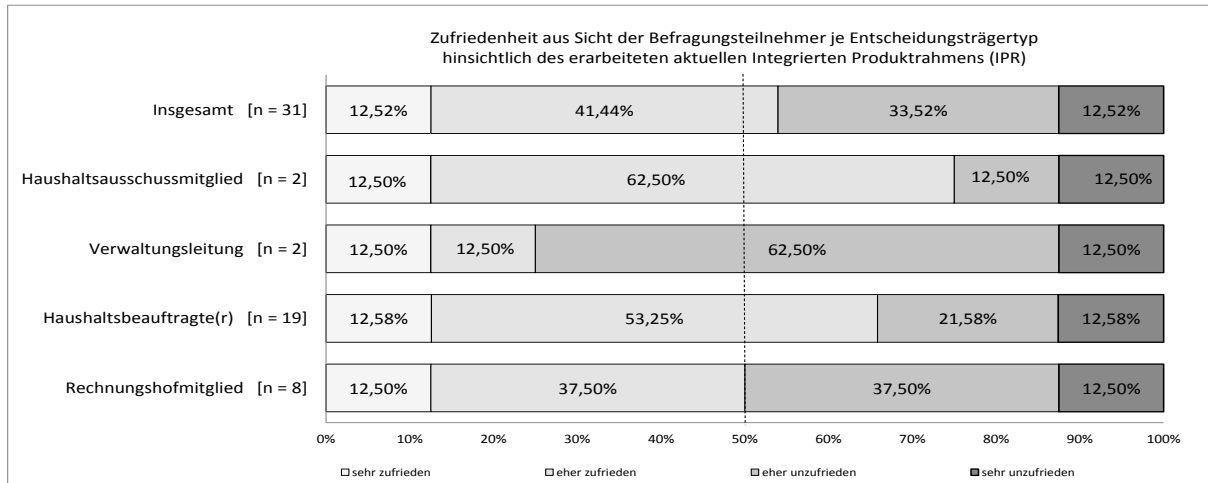


Ansicht 108: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich des erarbeiteten aktuellen Verwaltungskontenrahmens

Quelle: Eigene Darstellung

Als Grundlage für die Aufstellung von Produkthaushalten dient der Integrierte Produktrahmen (IPR). Mit dem aktuellen Bearbeitungsstand sind etwas mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer – ausgenommen diejenigen des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung – zufrieden, wie die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 109 auf der nachfolgenden Seite verdeutlichen.

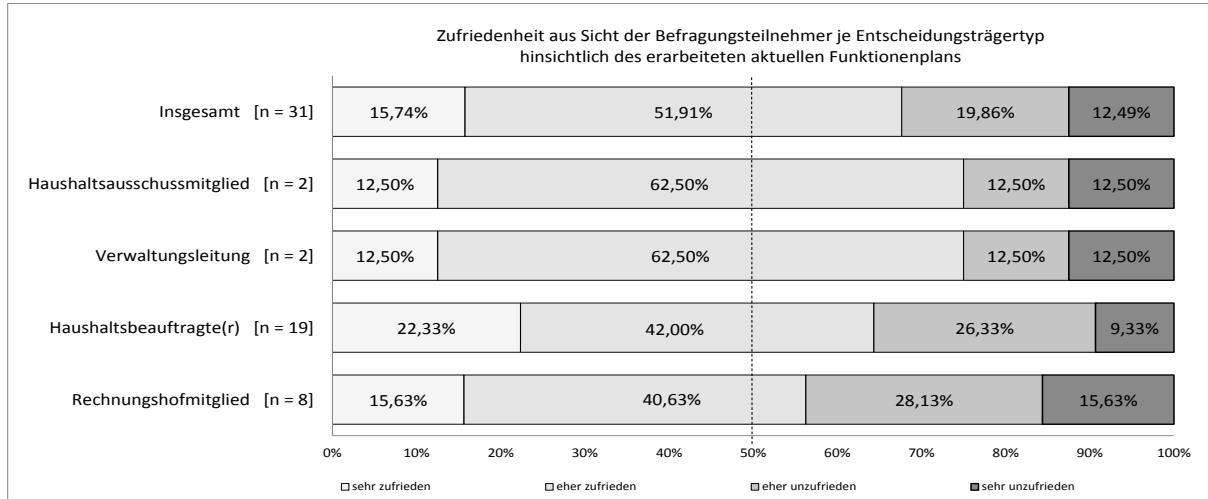
Betrachtet man in diesem Kontext auch die Untersuchungsergebnisse zum Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 109, ist festzustellen, dass bis auf die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte alle anderen mehrheitlich mit dem aktuellen Bearbeitungsstand des Integrierten Produktrahmens (IPR) zufrieden sind.



Ansicht 109: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich des erarbeiteten aktuellen Integrierten Produktrahmens (IPR)

Quelle: Eigene Darstellung

Und schließlich bildet der Funktionenplan⁵⁸¹ die Buchungsgrundlage für kameral geführte Haushaltswirtschaften. In der nachfolgenden Ansicht finden sich hierzu die Untersuchungsergebnisse.



Ansicht 110: Zufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp hinsichtlich des erarbeiteten aktuellen Funktionenplans

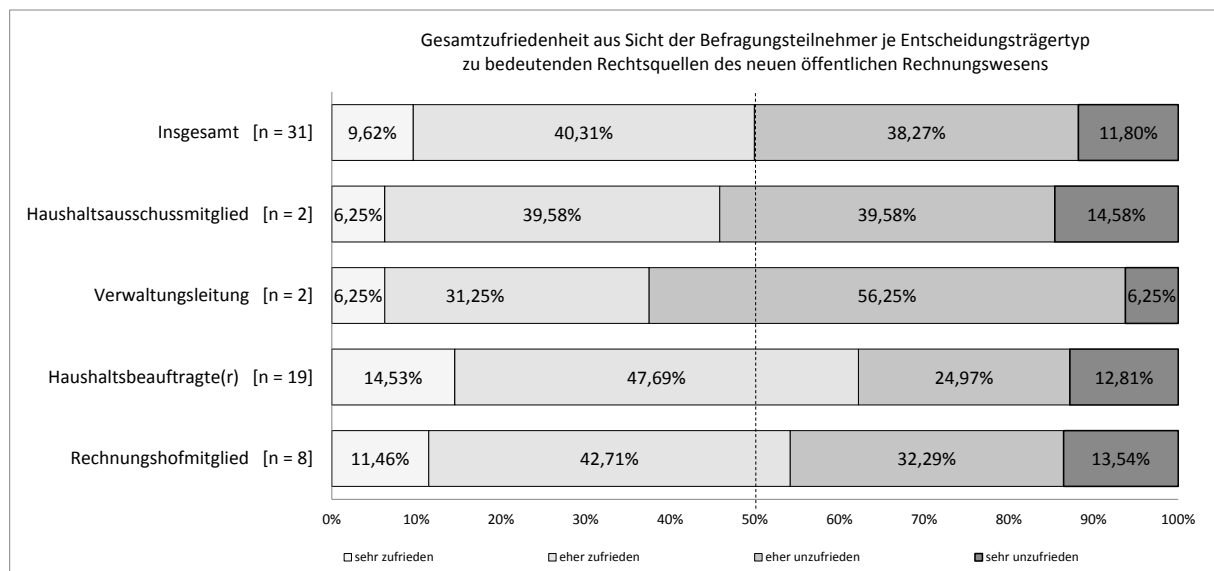
Quelle: Eigene Darstellung

Mit der aktuellen Ausgestaltung des Funktionenplans sind mehrheitlich alle Befragungsteilnehmer zufrieden. Jeweils 75 Prozent der Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertyp-

⁵⁸¹ Der grundlegende Aufbau des Funktionenplans findet sich in Ansicht 30.

pen Haushaltsausschussmitglied und Verwaltungsleitung sind am häufigsten zufrieden. Von den rd. 64 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r), die mit dem aktuell erarbeiteten Funktionenplan zufrieden sind, sind diejenigen des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen mit 75 Prozent am häufigsten zufrieden. Die Auswertungen zum Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) finden sich in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 110.

Die Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens dieses Abschnitts zeigt die nachfolgende Ansicht.



Ansicht 111: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer je Entscheidungsträgertyp zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 111 verdeutlicht, dass über 62 Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung und über 54 Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied mit der Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens insgesamt unzufrieden sind. Im Gegensatz dazu besteht Zufriedenheit bei rund 62 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) und bei über 54 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied.

Die Auswertung der Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) finden sich in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 111. Danach sind mit rd. 68 Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen mit der Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens am häufigsten zufrieden.

Die gewonnenen Erkenntnisse aus der Auswertung der Untersuchungsergebnisse dieses Abschnitts bilden zusammen mit den in Abschnitt 5.3 erarbeiteten theoretischen Grundlagen die Voraussetzungen zur Bestimmung grundlegender Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte im folgenden Abschnitt 5.5.

5.5 Bestimmung grundlegender Informationsbedürfnisse

5.5.1 Parlamente mit Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben

Im Rahmen der aufgabenorientierten Ermittlung der Informationsbedürfnisse der Parlamente und ihrer Entscheidungsträger in Abschnitt 5.3.1 wurden als deren Hauptfunktionen die Gesetzgebung und die Exekutivkontrolle identifiziert. Zur Bewältigung dieser Aufgaben sind die Entscheidungsträger auf Recheninformationen angewiesen, die durch das neue öffentliche Rechnungswesen bereitgestellt werden. Welche Recheninformationen hierfür verwendet werden sollen, ist durch das Haushaltsrecht nicht mehr eindeutig geregelt. Zur Auswahl stehen seit dem 1. Januar 2010 kamerale Rechendaten, doppische Rechendaten und/oder Kosten- und Leistungsdaten sowie verschiedene Formen der Haushaltsdarstellung.

Zur Optimierung der Haushaltssteuerung ist ein funktionierendes Informationsmanagement erforderlich. Die Aufgaben des Informationsmanagements liegen vor allem in der Herstellung eines größtmöglichen Deckungsverhältnisses zwischen den die Aufgabenerfüllung bestimmenden Einflussgrößen, der Informationsnachfrage, dem Informationsangebot und dem Informationsbedarf. Die Auswertungsergebnisse in Abschnitt 5.4 haben insbesondere gezeigt, dass sich die meisten Befragungsteilnehmer zuerst für Kosten- und Leistungsdaten, dann für doppische und zuletzt für kamerale Rechendaten zur Aufgabenerfüllung aussprechen.

Die Bestimmung grundlegender Informationsbedürfnisse je Entscheidungsträgertyp ist Gegenstand dieses Abschnitts. Dazu werden zunächst die Deckungsverhältnisse zwischen den

beiden Einflussgrößen Informationsnachfrage und Informationsbedarf je Rechendatentyp auf Basis der Befragungsergebnisse dargestellt. Der Rechendatentyp mit dem besten Deckungsverhältnis bildet sodann die Grundlage für die Untersuchung der Informationsbedarfsdeckung der Entscheidungsträger durch das neue öffentliche Rechnungswesen im sechsten Kapitel.

Die nachfolgende Ansicht enthält die Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer für den Funktionsträgertyp Parlament insgesamt, die sich aus den verdichteten Untersuchungsergebnissen der Befragungsteilnehmer der beiden Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied und Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente zusammensetzen.

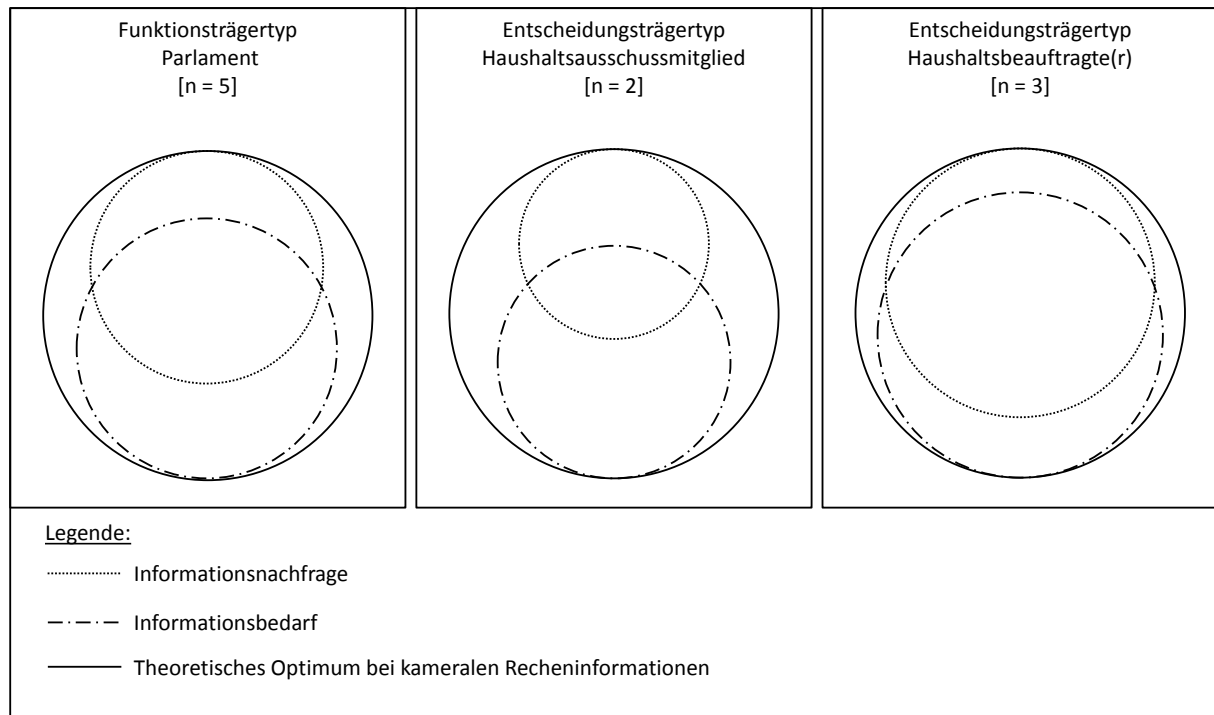
		Informationsnachfrage			Informationsbedarf		
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Kamerale Rechendaten	Rang	2	3	1	2	3	1
	Prozent	50,00%	33,33%	66,67%	62,50%	50,00%	75,00%
Doppische Rechendaten	Rang	3	2	2	3	1	3
	Prozent	42,71%	35,42%	50,00%	54,17%	70,83%	37,51%
Kosten- und Leistungsdaten	Rang	1	1	3	1	2	1
	Prozent	57,29%	81,25%	33,33%	70,83%	66,66%	75,00%
<p>(1) Auswertungsergebnisse für den Funktionsträgertyp Parlament [n = 5].</p> <p>(2) Auswertungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsausschussmitglied [n = 2].</p> <p>(3) Auswertungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente [n = 3].</p> <p><u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.</p>							

Ansicht 112: Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf der Befragungsteilnehmer der Parlamente

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 112 verdeutlicht, dass die Mehrheit der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente kamerale Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung nachfragen (→ Informationsnachfrage) und auch für erforderlich halten (→ Informationsbedarf). Von den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied fragen nur rund ein Drittel kamerale Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung nach (→ Informationsnachfrage). Für die Hälfte derselben Befragungsteilnehmer sind kamerale Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung geeignet (→ Informationsbedarf).

In Ansicht 113 finden sich für kamerale Recheninformationen Beispiele zu Deckungsverhältnissen zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf. Wie der Ansicht zu entnehmen ist, ist die Differenz zwischen den Untersuchungsergebnissen beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsausschussmitglied am größten. Das bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten eines paradoxen Zustands hier höher ist. Ein paradoxer Zustand liegt vor, sofern sich Informationsnachfrage und Informationsbedarf nicht decken.



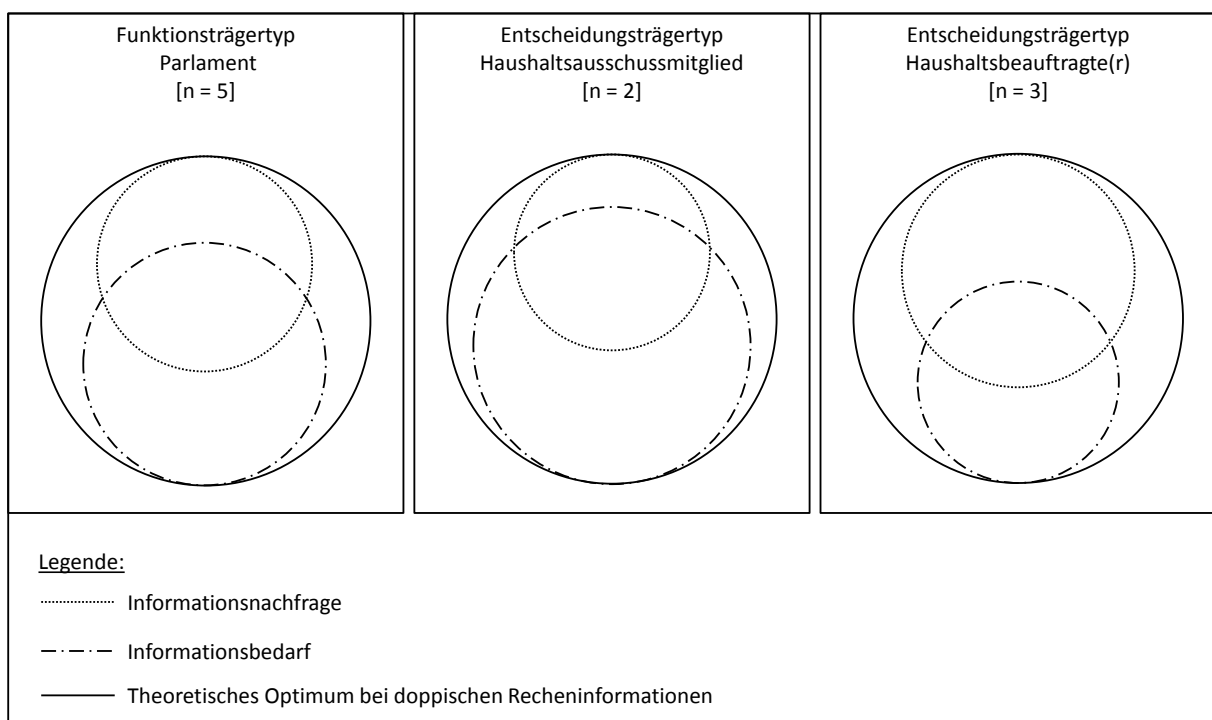
Ansicht 113: Nachfrage und Bedarf an kameralen Recheninformationen für Parlamente und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse aus Ansicht 112 zu doppelten Recheninformationen ist festzustellen, dass nur rund ein Drittel der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied diese nachfragen (→ Informationsnachfrage), während über zwei Drittel derselben diese zur Aufgabenerfüllung benötigen (→ Informationsbedarf). Möglicherweise ist diese Differenz auf das nicht vorhandene Recheninformationsangebot zurückzuführen, welches in Ansicht 79 abgebildet ist. Im Gegensatz dazu war die Nachfrage nach doppelten Recheninformationen bei den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) höher als der Bedarf. Die Untersuchungsergebnisse zum Recheninformationsangebot hatten hier ergeben, dass die Befragungsteilnehmer

dieses Entscheidungsträgertyps zu einem Drittel über doppelte Recheninformationen verfügen. Die Untersuchungsergebnisse zum Angebot an doppelten Rechendaten finden sich für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 79.

In der nachfolgenden Ansicht sind Beispiele zu Deckungsverhältnissen von Nachfrage und Bedarf für doppelte Recheninformationen abgebildet. Dabei wird deutlich, dass das Deckungsverhältnis beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsausschussmitglied besser ist als beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente. Das bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten eines paradoxen Zustands beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente höher ist als beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsausschussmitglied.



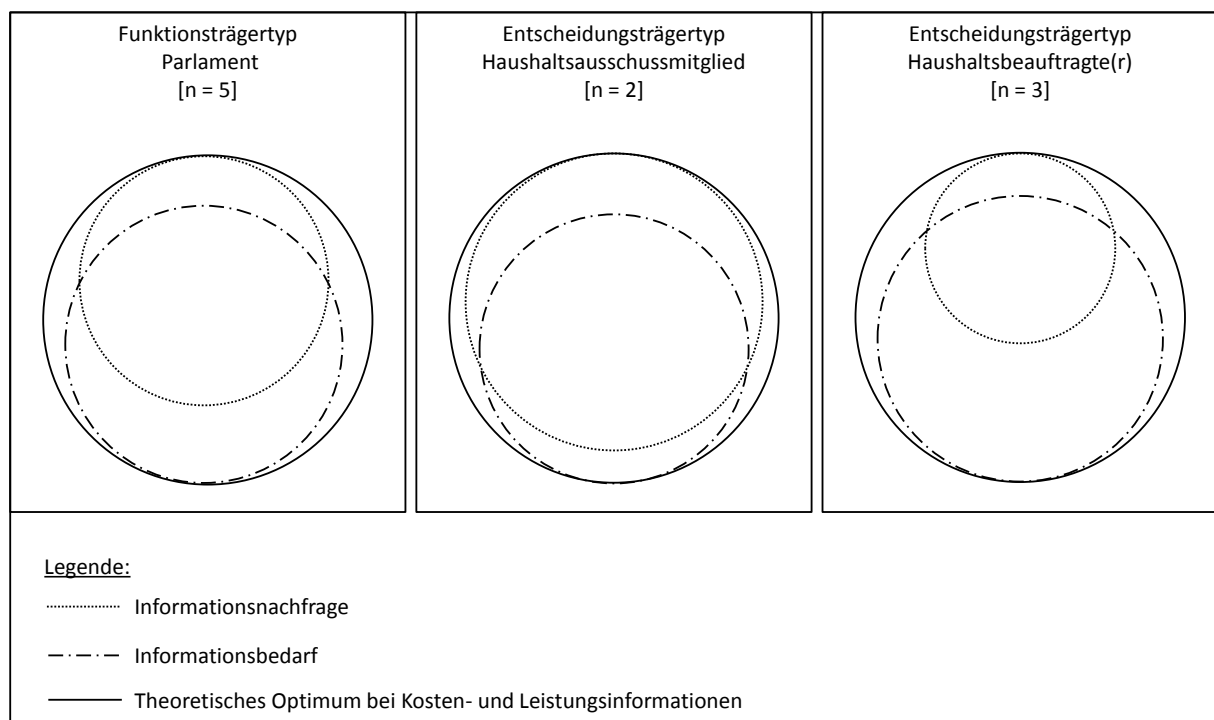
Ansicht 114: Nachfrage und Bedarf an doppelten Recheninformationen für Parlamente und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Als dritter Rechendatentyp wurden die Untersuchungsergebnisse zu Kosten- und Leistungsdaten ausgewertet. Betrachtet man hierzu die Untersuchungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsausschussmitglied, fragen über 81 Prozent Kosten- und Leis-

tungsinformationen nach. Für rd. 67 Prozent derselben Befragungsteilnehmer werden Kosten- und Leistungsinformationen zur Aufgabenerfüllung benötigt. Im Gegensatz dazu werden Kosten- und Leistungsinformationen von nur einem Drittel der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente nachgefragt, obwohl drei Viertel derselben Befragungsteilnehmer solche Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung benötigen.

In Ansicht 115 finden sich zu den Untersuchungsergebnissen aus Ansicht 112 mögliche Deckungsverhältnisse. Da das Deckungsverhältnis beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsausschussmitglied besser ist als beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente, ist die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten eines paradoxen Zustands beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente höher als beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsausschussmitglied.



Ansicht 115: Nachfrage und Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen für Parlamente und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Die Auswertung der Untersuchungsergebnisse zur Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 zeigt folgendes Bild. Die Untersuchungsergebnisse sind verdichtet. Sie sind in Ansicht 104 abgebildet und setzen sich aus den Untersuchungsergebnissen der Ansichten 94, 96, 98, 100 und 102 zusammen. Dieselben Auswertungen der Untersuchungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente finden sich in Anlage 4.

Entscheidungsträgertyp	Wirkungsverbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Wirkungsverbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsausschussmitglied [n = 2]	35,00%	60,00%	65,00%	40,00%
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 3]	40,00%	53,33%	60,00%	46,67%
Parlament insgesamt [n = 5]	37,50%	56,67%	62,50%	43,33%

Ansicht 116: Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Parlamente

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 116 zeigt, dass über 60 Prozent der Befragungsteilnehmer beider Entscheidungsträgertypen noch keine Wirkungsverbesserungen festgestellt haben. Dennoch ist etwas mehr als die Hälfte derselben Befragungsteilnehmer der Auffassung, dass anhand der Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens sich die Wirkung noch verbessern lässt.

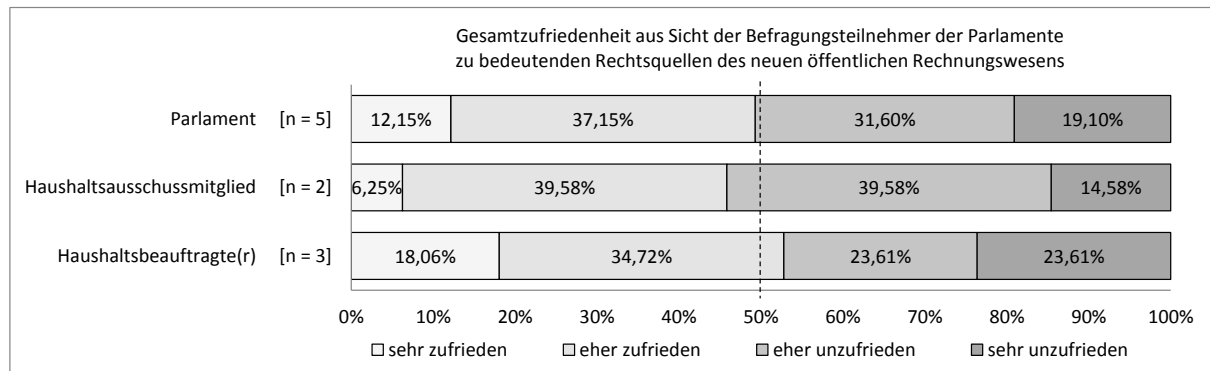
Die Einzelauswertungen der Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied haben ergeben, dass alle Befragungsteilnehmer bislang keine Verbesserungen bei der Erstellung eines Vermögensnachweises (→ Ansicht 100) durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 festgestellt haben. Für drei Viertel derselben Befragungsteilnehmer hat sich auch die Haushaltssteuerung (→ Ansicht 94) nicht verbessert. Weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung sehen aktuell die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied bei der Haushaltsplanung (→ Ansicht 96), bei der Überwachung des Haushaltsvollzugs (→ Ansicht 98) und bei den Informationen zur Einhaltung der Kriterien

der staatlichen Schuldenbremse (→ Ansicht 102) durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMoG am 1. Januar 2010.

Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente in Ansicht 116, gehen 60 Prozent der Befragungsteilnehmer davon aus, dass sich die Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMoG am 1. Januar 2010 nicht verbessert hat. Insbesondere haben jeweils zwei Drittel derselben Befragungsteilnehmer bislang keine Verbesserungen bei der Haushaltssteuerung (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 94), bei der Überwachung des Haushaltsvollzugs (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 98), bei der Erstellung eines Vermögensnachweises (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 100) und bei den Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 102) festgestellt.

Die Untersuchungsergebnisse zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens sind in Ansicht 117 auf der nachfolgenden Seite in verdichteter Form dargestellt, die sich in Ansicht 111 für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied sowie in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 111 für solche des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente finden. Die verdichteten Untersuchungsergebnisse für beide Entscheidungsträgertypen ergeben sich aus den Einzelauswertungen der Ansichten 105 bis 110 für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied sowie in Anlage 4 für solche des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente.

Wie Ansicht 117 auf der nachfolgenden Seite zeigt, sind rd. 54 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied mit den bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens nicht zufrieden, während über 52 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente damit zufrieden sind.



Ansicht 117: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Parlamente zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Einzelauswertungen zu den Befragungsergebnissen aus Ansicht 117 für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente, wird deutlich, dass jeweils über 66 Prozent weder mit der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 105) noch mit der Ausgestaltung des Haushaltsrechts (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 106) zufrieden sind. Mit dem aktuellen Stand der staatlichen Doppik (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 107) sind dieselben Befragungsteilnehmer weder zufrieden noch unzufrieden. Allerdings besteht überwiegend Zufriedenheit bei den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente hinsichtlich des aktuell erarbeiteten Verwaltungskontenrahmens (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 108), des erarbeiteten aktuellen Integrierten Produktrahmens (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 109) und des aktuell erarbeiteten Funktionenplans (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 110).

Die Einzelauswertungen zu den Befragungsergebnissen aus Ansicht 117 für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsausschussmitglied haben ergeben, dass diese hinsichtlich der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens (→ Ansicht 105), hinsichtlich der aktuell erarbeiteten Standards staatlicher Doppik (→ Ansicht 107) und hinsichtlich des aktuell erarbeiteten Verwaltungskontenrahmens (→ Ansicht 108) mehrheitlich unzufrieden sind. Zufriedenheit besteht überwiegend hinsichtlich des erarbeiteten aktuellen Integrierten Produktrahmens (→ Ansicht 109) und des aktuell erarbeiteten Funktionenplans (→ Ansicht 110).

Fasst man die Befragungsergebnisse dieses Abschnitts zusammen, sind nach derzeitigem Stand Kosten- und Leistungsinformationen zur Aufgabenerfüllung wohl am besten geeignet. Die Differenzen zwischen den Untersuchungsergebnissen zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf sind bei Kosten- und Leistungsinformationen über alle Befragungsteilnehmer am geringsten. Damit ist auch die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten eines paradoxen Zustands für diese Recheninformationen am geringsten. Allerdings kann sowohl die Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens noch verbessert werden, als auch die Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen zu diesem.

5.5.2 Regierungen mit Gestaltungsaufgaben

In Abschnitt 5.3.2 wurden die Aufstellung von Programmhaushalten und die Überwachung der Verwaltungen beim Aufgabenvollzug als wesentliche Regierungsaufgaben beschrieben. Zur Bewältigung dieser Aufgaben benötigen auch diese Entscheidungsträger geeignete Informationen aus dem neuen öffentlichen Rechnungswesen. Die verdichteten Untersuchungsergebnisse finden sich in der nachfolgenden Ansicht.

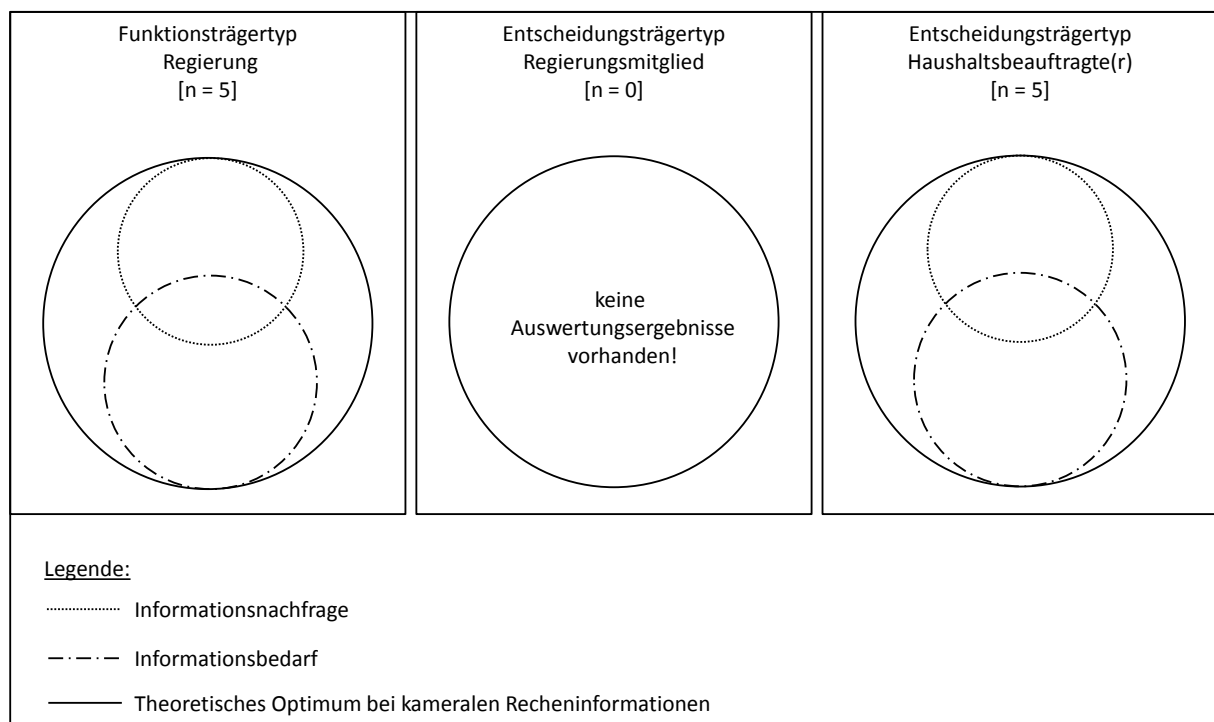
		Informationsnachfrage			Informationsbedarf		
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Kamerale Rechen­daten	Rang	3	---	3	3	---	3
	Prozent	31,67%	k. A.	31,67%	41,67%	k. A.	41,67%
Doppische Rechen­daten	Rang	2	---	2	2	---	2
	Prozent	52,50%	k. A.	52,50%	61,67%	k. A.	61,67%
Kosten- und Leistungsdaten	Rang	1	---	1	1	---	1
	Prozent	65,83%	k. A.	65,83%	77,50%	k. A.	77,50%
<p>(1) Auswertungsergebnisse für den Funktionsträgertyp Regierung [n = 5].</p> <p>(2) Auswertungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Regierungsmitglied [n = 0].</p> <p>(3) Auswertungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen [n = 5].</p> <p><u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.</p>							

Ansicht 118: Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf der Befragungsteilnehmer der Regierungen

Quelle: Eigene Darstellung

Wie Ansicht 118 zu entnehmen ist, haben Regierungsmitglieder an der Befragung nicht teilgenommen. Deshalb bilden die Auswertungsergebnisse aus Ansicht 118 ausschließlich die Auffassungen der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen ab. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass bei kameralen Recheninformationen die Umfragewerte zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf niedriger sind als vergleichsweise bei doppischen Recheninformationen und bei Kosten- und Leistungs- informationen. Am höchsten sind sie hingegen bei Kosten- und Leistungs- informationen.

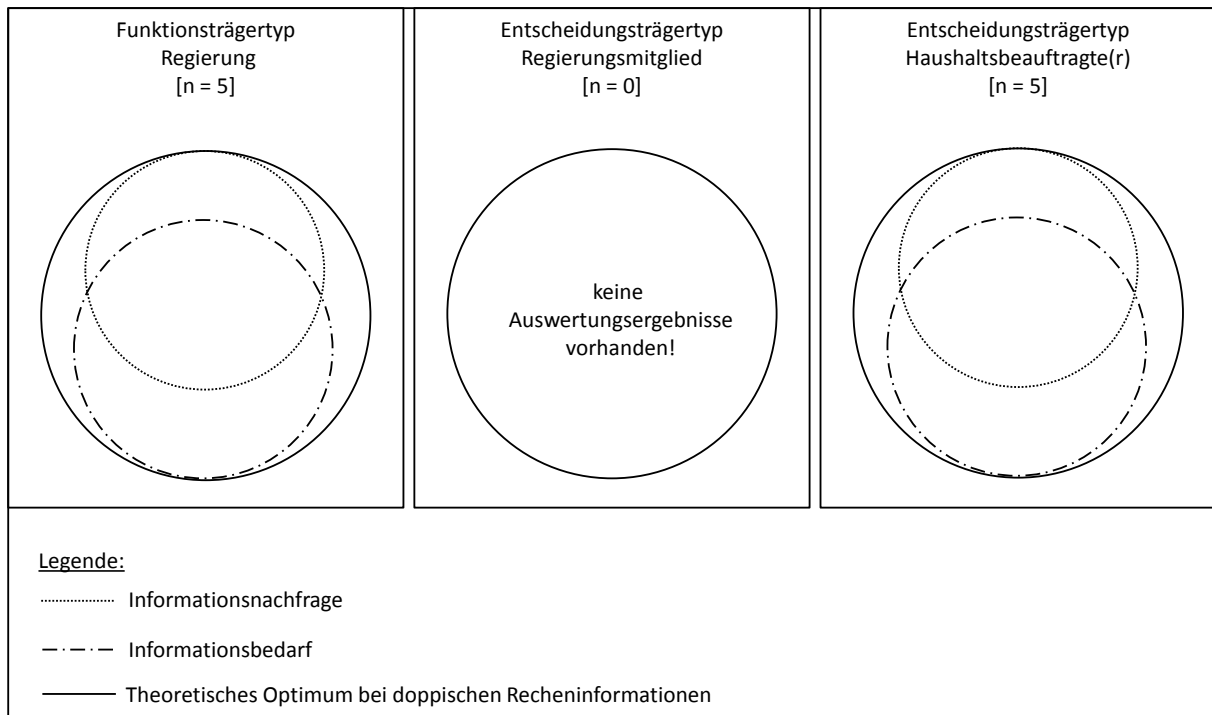
In der nachfolgenden Ansicht 119 ist für kameral Recheninformationen ein Deckungsverhältnis beider Einflussgrößen abgebildet. Dabei wird deutlich, dass die Mehrheit der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen kam- erale Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung für nicht geeignet halten (→ Informations- bedarf). Konsequenterweise werden diese von denselben Befragungsteilnehmern mehrheitlich auch nicht nachgefragt (→ Informationsnachfrage).



Ansicht 119: Nachfrage und Bedarf an kameralen Recheninformationen für Regierungen und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

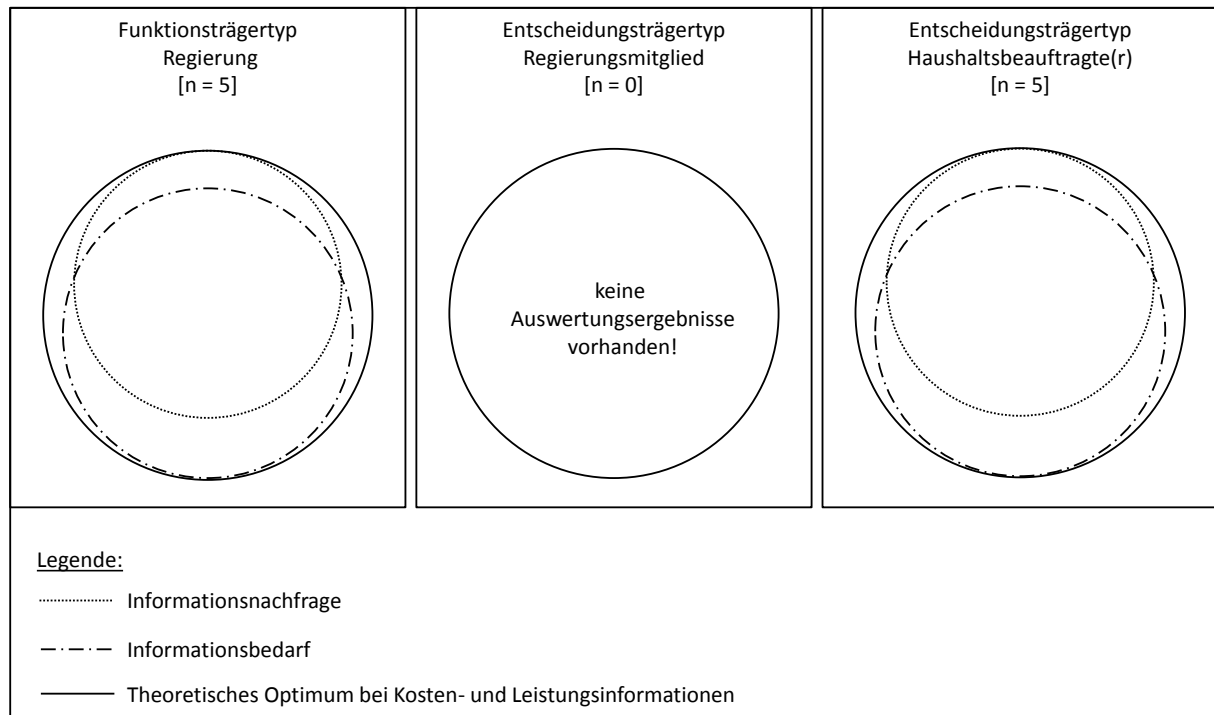
Andere Untersuchungsergebnisse liegen für doppische Recheninformationen vor. Diese werden von etwas mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer nachgefragt, wie das Deckungsverhältnis in Ansicht 120 verdeutlicht. Sie führen außerdem im Vergleich zu kameralen Recheninformationen zu besseren Deckungsverhältnissen. Die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten paradoxer Zustände ist demzufolge bei doppischen Recheninformationen geringer als bei kameralen.



Ansicht 120: Nachfrage und Bedarf an doppischen Recheninformationen für Regierungen und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Im Vergleich zu kameralen und doppischen Recheninformationen ist der Anteil der Befragungsteilnehmer, die Kosten- und Leistungsinformationen nachfragen (→ Informationsnachfrage) und zur Aufgabenerfüllung benötigen (→ Informationsbedarf), jeweils höher. Ansicht 121 auf der nachfolgenden Seite enthält hierzu ein mögliches Deckungsverhältnis. Die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten paradoxer Zustände ist bei Kosten- und Leistungsinformationen jeweils geringer als bei kameralen oder doppischen Recheninformationen.



Ansicht 121: Nachfrage und Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen für Regierungen und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse zur Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMoG am 1. Januar 2010 finden sich in nachfolgender Ansicht. Die Untersuchungsergebnisse sind verdichtet. Sie finden sich in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 104 und setzen sich aus den Untersuchungsergebnissen der Ansichten 94, 96, 98, 100 und 102 zusammen.

Entscheidungsträgertyp	Wirkungsverbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Wirkungsverbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Regierungsmitglied [n = 0]	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 5]	68,00%	76,00%	32,00%	24,00%
Regierung insgesamt [n = 5]	68,00%	76,00%	32,00%	24,00%

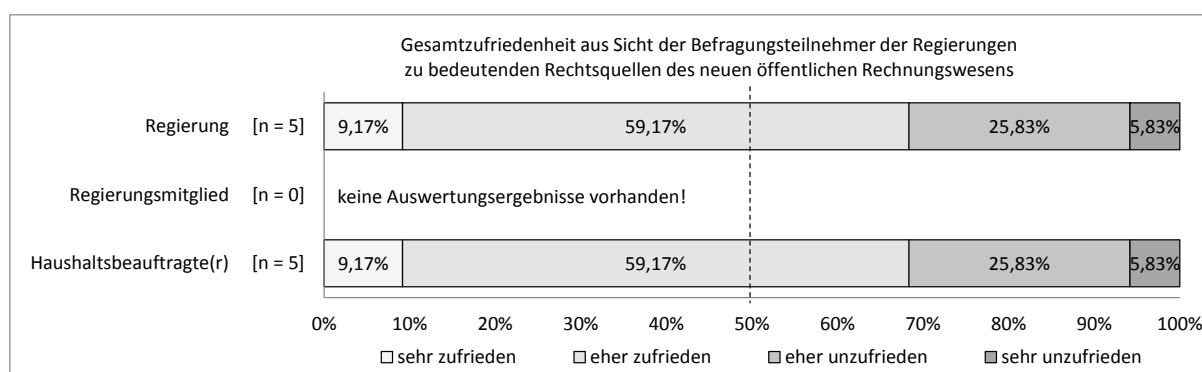
Ansicht 122: Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Regierungen

Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 122 zeigen, dass mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer eine Wirkungsverbesserung festgestellt haben. Auch waren dieselben Befragungsteilnehmer der Auffassung, dass dies zukünftig weiterhin gelingen könnte.

Betrachtet man die einzelnen Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen, gehen 70 Prozent der Befragungsteilnehmer davon aus, dass sich bislang die Haushaltssteuerung nicht verbessert hat (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 94). Für 90 Prozent derselben Befragungsteilnehmer hat sich die Erstellung eines Vermögensnachweises durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 verbessert (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 100). Weitere 80 Prozent sehen Verbesserungen bei der Haushaltsplanung (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 96), jeweils 70 Prozent stellen Verbesserungen bei der Überwachung des Haushaltsvollzugs (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 98) und bei den Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 102) durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 fest.

Mit der Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen zum neuen öffentlichen Rechnungswesen sind mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen zufrieden, wie die nachfolgende Ansicht verdeutlicht. Die Untersuchungsergebnisse sind verdichtet und finden sich unter Auswertung zu Ansicht 111 in Anlage 4.



Ansicht 123: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Regierungen zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Einzelauswertungen zu den Befragungsergebnissen für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen in Anlage 4, wird deutlich, dass 90 Prozent mit dem erarbeiteten aktuellen Integrierten Produktrahmens (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 109), 80 Prozent mit dem aktuell erarbeiteten Verwaltungskontenrahmens (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 108), 70 Prozent mit der Ausgestaltung des Haushaltsrechts (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 106), jeweils 60 Prozent mit den aktuellen Standards staatlicher Doppik (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 107) und dem aktuell erarbeiteten Funktionenplan (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 110) zufrieden sind. Hinsichtlich der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 105) sind die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen weder zufrieden noch unzufrieden.

Werden die Erkenntnisse aus der empirischen Untersuchung dieses Abschnitts zusammengefasst, sind zur Aufgabenerfüllung für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen Kosten- und Leistungsinformationen am besten geeignet. Hierfür spricht zum einen das hohe Deckungsverhältnis zwischen den Einflussgrößen und zum anderen die Zufriedenheit von 90 Prozent der Befragungsteilnehmer mit dem durch das Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG erarbeiteten aktuellen Integrierten Produktrahmen (IPR), der die Gliederungsstruktur von Produkthaushalten vorgibt, die meist auf Kosten- und Leistungsinformationen basieren.

5.5.3 Verwaltungen mit Umsetzungsaufgaben

Der Vollzug von Vorschriften unter Beachtung der Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung wurde in Abschnitt 5.3.3 als Aufgabe der Verwaltung definiert. Die Vollzugsverantwortung liegt bei der Verwaltungsleitung und bei den Haushaltsbeauftragten der Verwaltungen, die als wesentliche Entscheidungsträger des Funktionsträgertyps Verwaltung in Abschnitt 5.2.3 identifiziert wurden. Zur bestmöglichen Erfüllung ihrer Aufgaben sind beide Entscheidungsträgertypen auf geeignete Informationen aus dem neuen öffentlichen Rechnungswesen angewiesen. In der nachfolgenden Ansicht finden sich die verdichteten Untersuchungsergebnisse jeweils gesondert für die Befragungsteilnehmer der beiden Entscheidungsträgertypen Verwaltungsleitung und Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen und in Summe für den Funktionsträgertyp Verwaltung.

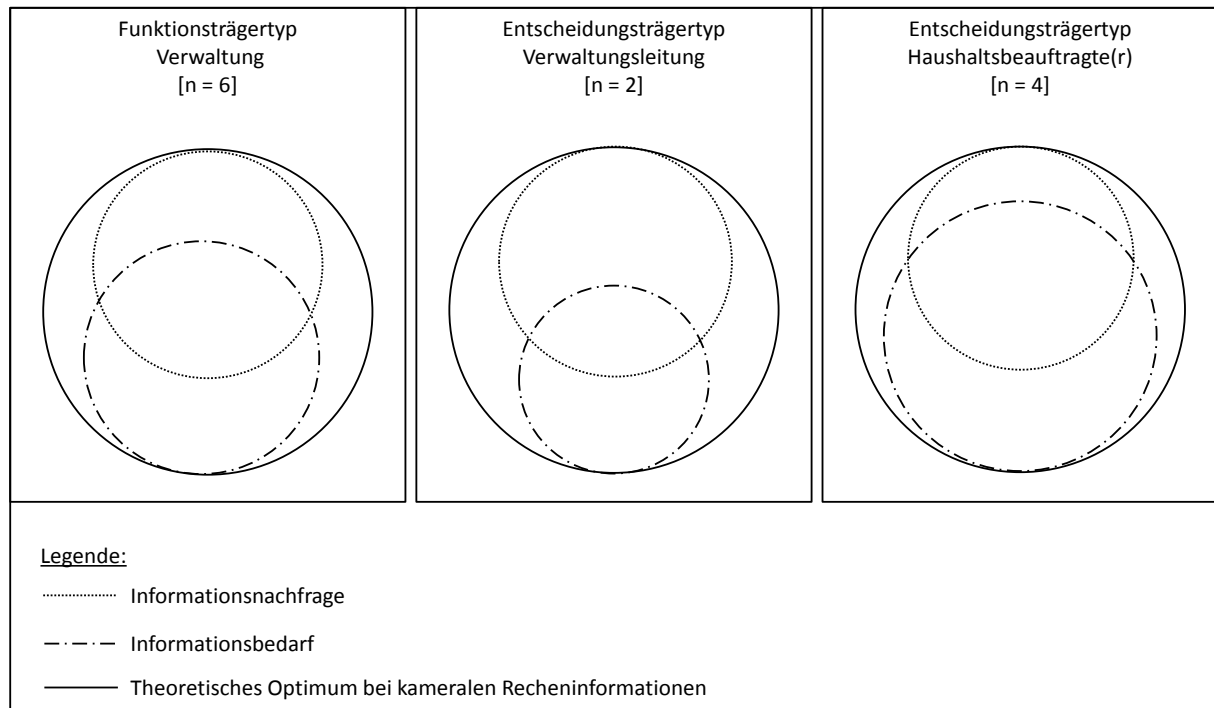
		Informationsnachfrage			Informationsbedarf		
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Kamerale Rechen­daten	Rang	2	3	3	2	3	2
	Prozent	48,44%	50,00%	46,88%	51,04%	33,33%	68,75%
Doppische Rechen­daten	Rang	3	2	2	1	1	1
	Prozent	41,41%	34,38%	48,44%	76,56%	75,00%	78,12%
Kosten- und Leistungsdaten	Rang	1	1	1	3	2	3
	Prozent	60,16%	65,63%	54,69%	46,35%	45,83%	46,87%
<p>(1) Auswertungsergebnisse für den Funktionsträgertyp Verwaltung [n = 6].</p> <p>(2) Auswertungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Verwaltungsleitung [n = 2].</p> <p>(3) Auswertungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen [n = 4].</p> <p><u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.</p>							

Ansicht 124: Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf der Befragungsteilnehmer der Verwaltungen

Quelle: Eigene Darstellung

Die Auswertungsergebnisse zu den kamerale Recheninformationen in Ansicht 124 verdeutlichen, dass etwas mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen und genau die Hälfte der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung diese nicht nachfragen (→ Informationsnachfrage). Außerdem sind sie für zwei Drittel der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung zur Aufgabenerfüllung nicht geeignet (→ Informationsbedarf). Eine andere Auffassung vertreten die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen, die mehrheitlich solche Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung für geeignet halten (→ Informationsbedarf).

In Ansicht 125 finden sich für kamerale Recheninformationen Beispiele zu Deckungsverhältnissen zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf. Wie der Ansicht zu entnehmen ist, ist die Differenz zwischen den Untersuchungsergebnissen beim Entscheidungsträgertyp Verwaltungsleitung am größten. Das bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten eines paradoxen Zustands hier höher ist. Ein paradoxer Zustand liegt vor, sofern sich Informationsnachfrage und Informationsbedarf nicht decken.

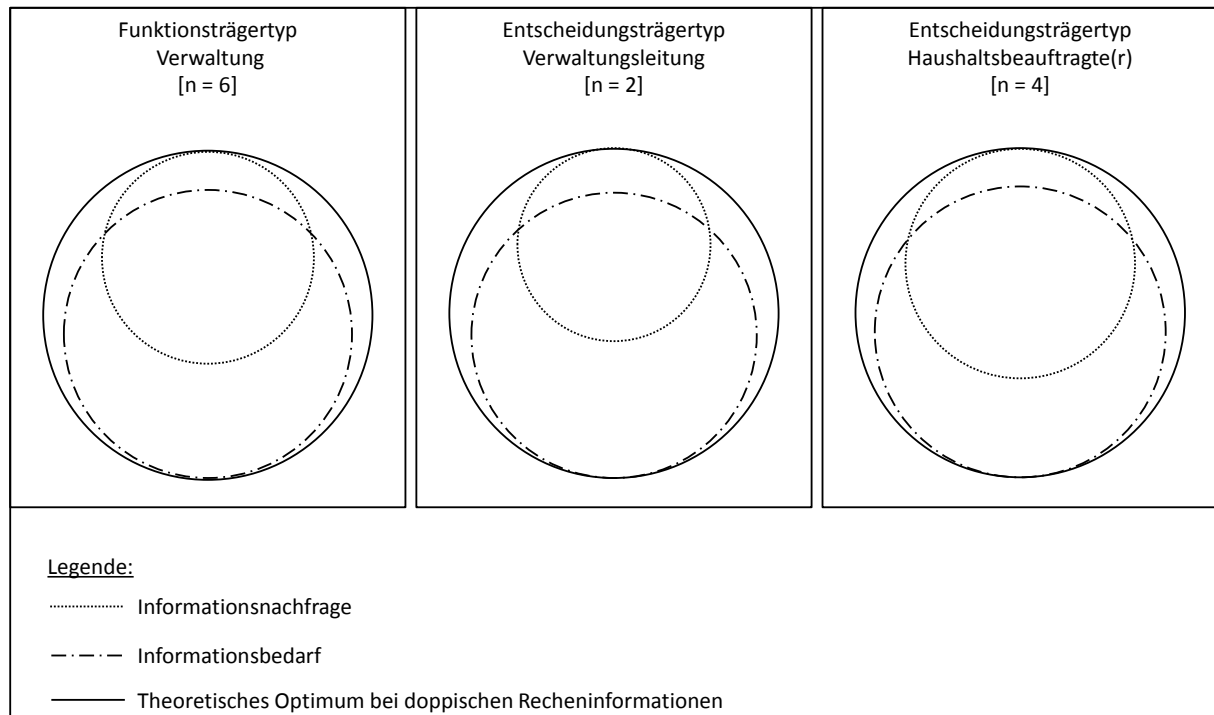


Ansicht 125: Nachfrage und Bedarf an kameralen Recheninformationen für Verwaltungen und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Doppische Recheninformationen werden von den Befragungsteilnehmern der Entscheidungsträgertypen Verwaltungsleitung und Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen überwiegend nicht zur Aufgabenerfüllung nachgefragt (→ Informationsnachfrage), obwohl jeweils mehr als drei Viertel diese zur Aufgabenerfüllung für geeignet halten (→ Informationsbedarf).

In Ansicht 126 auf der nachfolgenden Seite ist hierzu ein mögliches Deckungsverhältnis zwischen den beiden Einflussgrößen dargestellt. Die Wahrscheinlichkeit des Auftretens eines paradoxen Zustandes ist danach beim Entscheidungsträgertyp Verwaltungsleitung höher als beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen. Ein paradoxer Zustand liegt vor, sofern sich Informationsnachfrage und Informationsbedarf nicht decken.



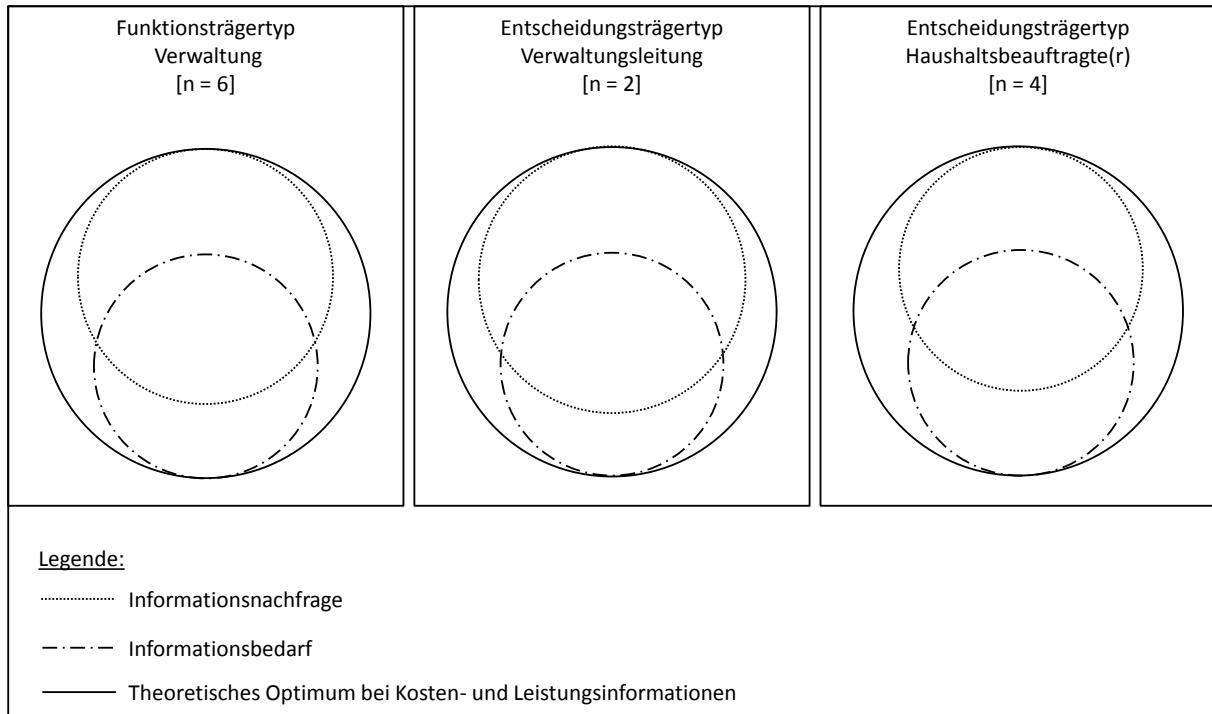
Ansicht 126: Nachfrage und Bedarf an doppelten Recheninformationen für Verwaltungen und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Als dritter Rechendatentyp wurden die Untersuchungsergebnisse zu Kosten- und Leistungsdaten ausgewertet. Betrachtet man hierzu die Untersuchungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Verwaltungsleitung, fragen über 65 Prozent Kosten- und Leistungsdaten nach. Für knapp 46 Prozent derselben Befragungsteilnehmer werden Kosten- und Leistungsdaten zur Aufgabenerfüllung benötigt. Etwas mehr als 54 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen fragen Kosten- und Leistungsdaten nach, während knapp 47 Prozent derselben Befragungsteilnehmer diese zur Aufgabenerfüllung für erforderlich halten. Das bedeutet, dass der Anteil der Befragungsteilnehmer beider Entscheidungsträgertypen zur Informationsnachfrage jeweils höher ist, als der zum Informationsbedarf.

In Ansicht 127 auf der nachfolgenden Seite ist hierzu beispielhaft ein Deckungsverhältnis für Kosten- und Leistungsdaten abgebildet. Die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten eines paradoxen Zustandes ist beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Ver-

waltungen etwas höher als beim Entscheidungsträgertyp Verwaltungsleitung. Ein paradoxer Zustand liegt vor, sofern sich Informationsnachfrage und Informationsbedarf nicht decken.



Ansicht 127: Nachfrage und Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen für Verwaltungen und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Die Auswertung der Untersuchungsergebnisse zur Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 ist in Ansicht 128 auf der nachfolgenden Seite abgebildet. Es handelt sich dabei um verdichtete Befragungswerte, die in Ansicht 104 für den Entscheidungsträgertyp Verwaltungsleitung dargestellt sind. Für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen finden sich die dementsprechenden Untersuchungsergebnisse in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 104. Die Untersuchungsergebnisse der Ansicht 104 setzen sich aus den Untersuchungsergebnissen der Ansichten 94, 96, 98, 100 und 102 zusammen.

Entscheidungsträgertyp	Wirkungsverbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Wirkungsverbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Verwaltungsleitung [n = 2]	20,00%	50,00%	80,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 4]	57,50%	62,50%	42,50%	37,50%
Verwaltung insgesamt [n = 6]	38,75%	56,25%	61,25%	43,75%

Ansicht 128: Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Verwaltungen

Quelle: Eigene Darstellung

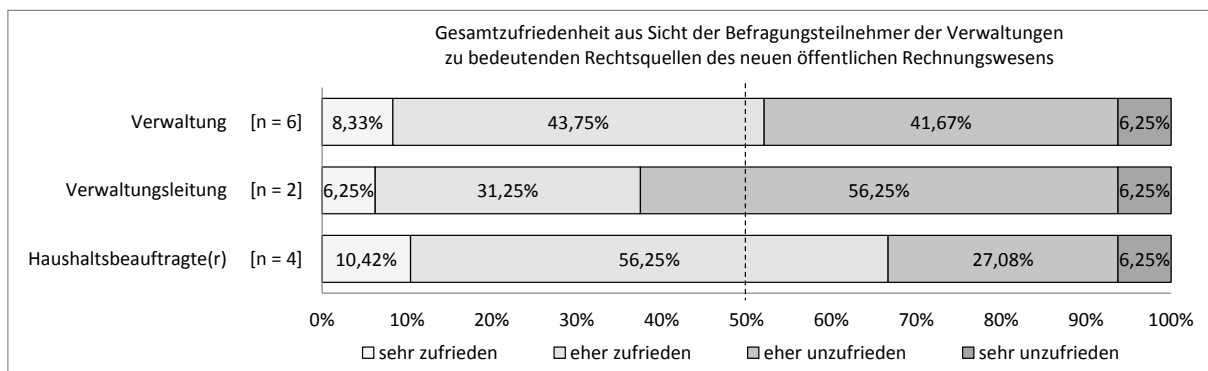
Die Ergebnisse in Ansicht 128 verdeutlichen, dass die Mehrheit der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Wirkungsverbesserungen aktuell festgestellt haben, während 80 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung dies nicht tut. Zukünftige Wirkungsverbesserungen halten rund 63 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) für möglich. Für jeweils die Hälfte der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen werden zukünftig weder Verbesserungen noch Verschlechterungen der Wirkungen des neuen öffentlichen Rechnungswesens erwartet.

Die Einzelauswertungen der Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitungen haben ergeben, dass alle Befragungsteilnehmer bislang keine Verbesserungen bei der Haushaltssteuerung (→ Ansicht 94), bei der Haushaltsplanung (→ Ansicht 96) und bei der Überwachung des Haushaltsvollzugs (→ Ansicht 98) durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 festgestellt haben. Weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung sehen aktuell die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung bei der Erstellung eines Vermögensnachweises (→ Ansicht 100) und bei den Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse (→ Ansicht 102) durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010.

Betrachtet man die Einzelauswertungen der Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen ist festzustellen,

dass jeweils rd. 62 Prozent der Befragungsteilnehmer davon ausgehen, dass sich die Haushaltssteuerung (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 94), die Haushaltsplanung (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 96) und die Überwachung des Haushaltsvollzugs (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 98) durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 verbessert haben. Weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung sehen aktuell die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen bei der Erstellung eines Vermögensnachweises (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 100) und bei den Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 102) durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010.

Mit der Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen zum neuen öffentlichen Rechnungswesen sind rd. 66 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen zufrieden, während 62 Prozent derjenigen der Verwaltungsleitungen unzufrieden sind, wie die nachfolgende Ansicht 129 verdeutlicht. Es handelt sich um verdichtete Untersuchungsergebnisse, die sich für den Entscheidungsträgertyp Verwaltungsleitung in Ansicht 111 sowie für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 111 finden.



Ansicht 129: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Verwaltungen zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Einzelauswertungen zu den Befragungsergebnissen aus Ansicht 129 für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen, wird deutlich, dass

rd. 87 Prozent hinsichtlich des erarbeiteten aktuellen Verwaltungskontenrahmens (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 108) zufrieden sind. Jeweils 75 Prozent sind hinsichtlich der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 105) und mit dem aktuell erarbeiteten Funktionenplan (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 110) zufrieden. Mit der Ausgestaltung des Haushaltsrechts (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 106) und mit dem erarbeiteten aktuellen Integrierten Produktrahmen (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 109) sind je rd. 62 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen zufrieden. Unzufrieden waren rd. 62 Prozent derselben Befragungsteilnehmer mit den aktuellen Standards staatlicher Doppik.

Die Einzelauswertungen zu den Befragungsergebnissen aus Ansicht 129 für den Entscheidungsträgertyp Verwaltungsleitung haben ergeben, dass jeweils 100 Prozent mit der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens (→ Ansicht 105) und mit den aktuell erarbeiteten Standards staatlicher Doppik (→ Ansicht 107) unzufrieden sind. Jeweils 75 Prozent derselben Befragungsteilnehmer sind mit dem erarbeiteten aktuellen Verwaltungskontenrahmen (→ Ansicht 108) und mit dem erarbeiteten aktuellen Integrierten Produktrahmen (→ Ansicht 109) unzufrieden. Hundertprozentige Zufriedenheit besteht hinsichtlich der Ausgestaltung des Haushaltsrechts (→ Ansicht 106) und fünfundsechzigprozentige Zufriedenheit hinsichtlich des erarbeiteten aktuellen Funktionsplans (→ Ansicht 110).

Fasst man die Untersuchungsergebnisse dieses Abschnitts zusammen, ist eine eindeutige Präferenz der Befragungsteilnehmer für doppelische Recheninformationen oder für Kosten- und Leistungsdaten zur Unterstützung der jeweiligen Aufgabenerfüllung nicht erkennbar. Für beide Recheninformationstypen liegen vergleichbar hohe Deckungsverhältnisse zwischen den beiden Einflussgrößen Informationsbedarf und Informationsnachfrage vor. Allerdings sind die Untersuchungsergebnisse zum Informationsbedarf bei doppelischen Recheninformationen mit über 76 Prozent um 30 Prozent höher als der Bedarf an Kosten- und Leistungsdaten. Sowohl die Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens (→ Ansicht 128), als auch die Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen (→ Ansicht 129) zu diesem können jedoch noch verbessert werden.

5.5.4 Rechnungshöfe mit Finanzkontrollaufgaben

In Abschnitt 5.3.4 wurden als Hauptaufgaben der Rechnungshöfe die Finanzkontrolle und die Berichterstattung an Parlament und Öffentlichkeit in Form der jährlichen Bemerkungen beschrieben. Entscheidungskompetenzen besitzen vor allem die Rechnungshofmitglieder, die zur Erfüllung ihrer Finanzkontrollaufgaben auf geeignete Recheninformationen angewiesen sind. Die Präsidialabteilungen der Rechnungshöfe sind als Serviceeinheiten zu verstehen. Sie haben die Aufgabe, die Rechnungshofmitglieder bei ihren Finanzkontrollaufgaben zu unterstützen. Die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel erfolgt unter Beachtung der Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung durch die Haushaltsbeauftragten der Rechnungshöfe. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen sie geeignete Recheninformationen aus dem neuen öffentlichen Rechnungswesen.

Ansicht 130 enthält die verdichteten Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer für den Funktionsträgertyp Rechnungshof insgesamt und für die beiden Entscheidungsträgertypen Rechnungshofmitglied und Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe.

		Informationsnachfrage			Informationsbedarf		
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Kamerale Rechendaten	Rang	3	3	3	2	1	2
	Prozent	27,01%	21,09%	32,93%	68,33%	66,67%	66,99%
Doppische Rechendaten	Rang	1	2	1	3	3	3
	Prozent	61,54%	60,16%	62,92%	60,73%	61,46%	60,00%
Kosten- und Leistungsdaten	Rang	2	1	2	1	2	1
	Prozent	61,46%	68,75%	54,17%	73,07%	61,98%	84,16%
(1) Auswertungsergebnisse für den Funktionsträgertyp Rechnungshof [n = 13]. (2) Auswertungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Rechnungshofmitglied [n = 8]. (3) Auswertungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe [n = 5]. <u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.							

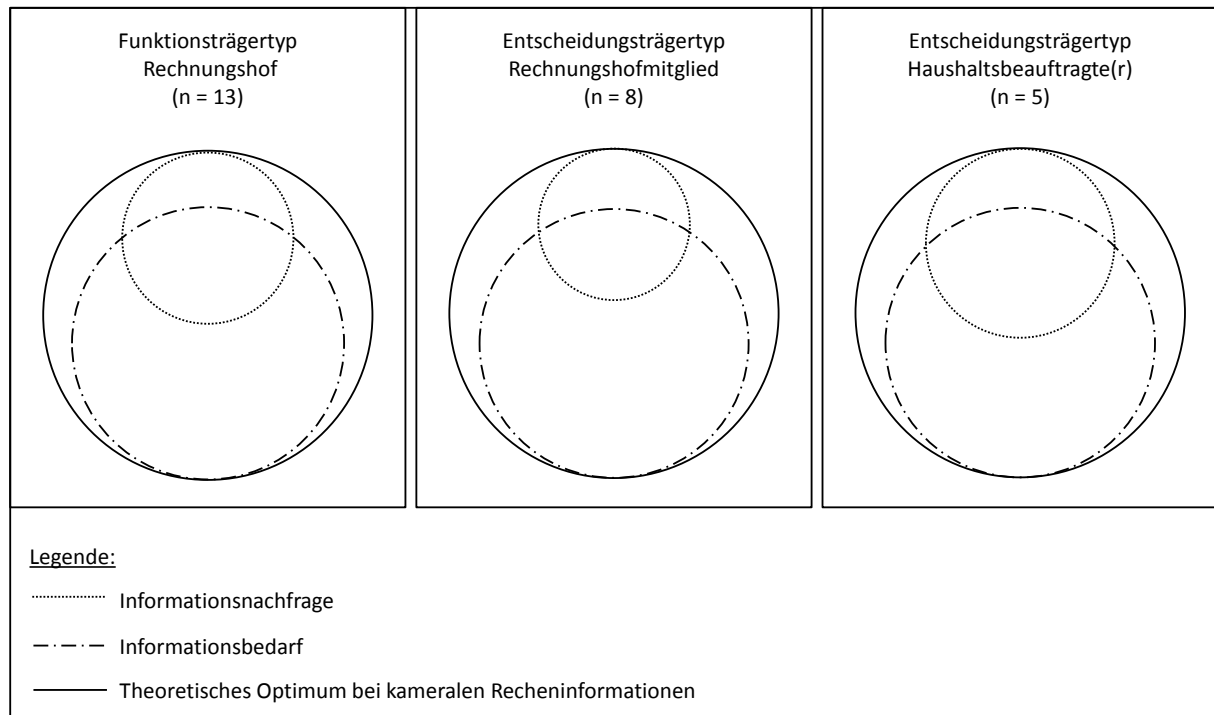
Ansicht 130: Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf der Befragungsteilnehmer der Rechnungshöfe

Quelle: Eigene Darstellung

Aus den Untersuchungsergebnissen in Ansicht 130 ist ersichtlich, dass die Mehrheit der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied zur Erfüllung ihrer Aufgaben zuerst Kosten- und Leistungsinformationen vor doppischen Recheninformationen nachfragen würden. Die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe fragen hingegen vorrangig doppische Recheninformationen nach. Kamerale Recheninformationen werden hingegen nur von einem geringen Anteil der Befragungsteilnehmer beider Entscheidungsträgertypen zur Aufgabenerfüllung nachgefragt.

Bemerkenswerter Weise sind gerade kamerale Recheninformationen für die Mehrheit der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied zur Aufgabenerfüllung notwendiger als Kosten- und Leistungsinformationen und doppische Recheninformationen (→ Informationsbedarf). In einem Fall wurde das damit begründet, dass die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Haushaltsmittel für „politisch-parlamentarische Entscheidungen“ durch kamerale Recheninformationen im Haushaltsplan bereits ausreichend abgebildet werden. Für über 84 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe sind Kosten- und Leistungsinformationen zur Aufgabenerfüllung am besten geeignet, noch vor kamerale und doppischen Recheninformationen (→ Informationsbedarf).

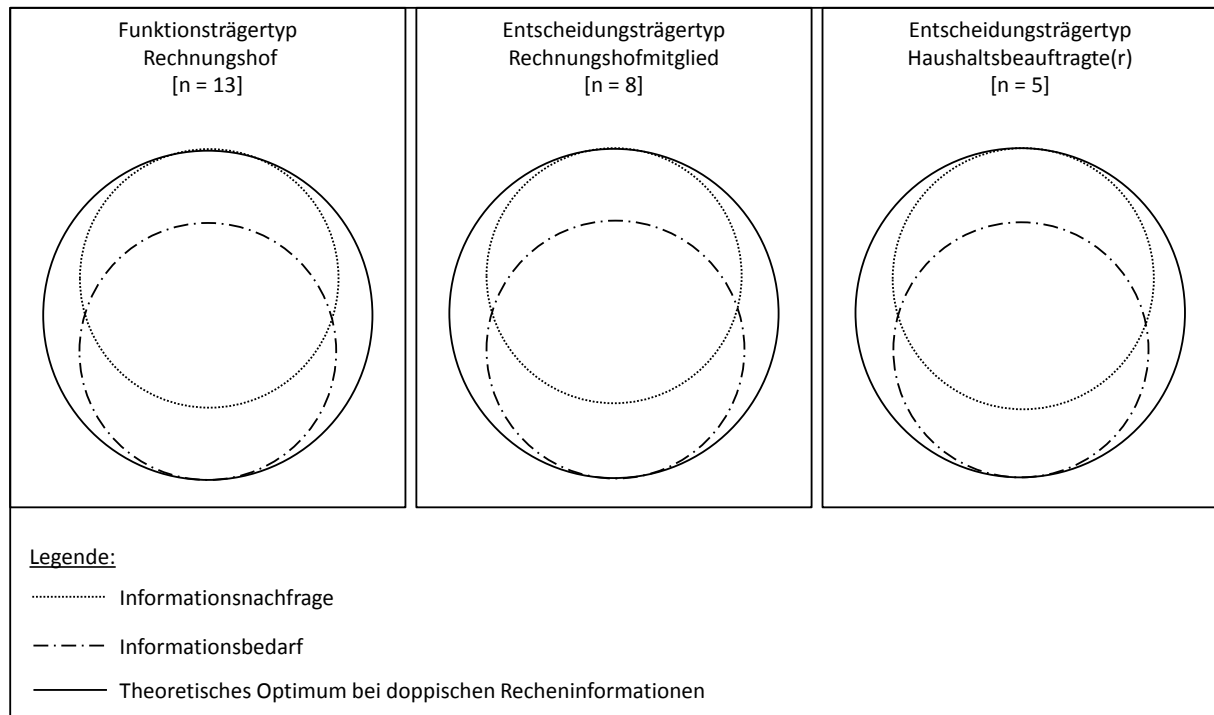
In Ansicht 131 auf der nachfolgenden Seite finden sich für kamerale Recheninformationen Beispiele zu Deckungsverhältnissen zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf. Wie der Ansicht zu entnehmen ist, ist die Differenz zwischen den Untersuchungsergebnissen beim Entscheidungsträgertyp Rechnungshofmitglied größer als beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe. Das bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten eines paradoxen Zustands beim Entscheidungsträgertyp Rechnungshofmitglied höher ist als beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe. Ein paradoxer Zustand liegt vor, sofern sich Informationsnachfrage und Informationsbedarf nicht decken.



Ansicht 131: Nachfrage und Bedarf an kameralen Recheninformationen für Rechnungshöfe und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

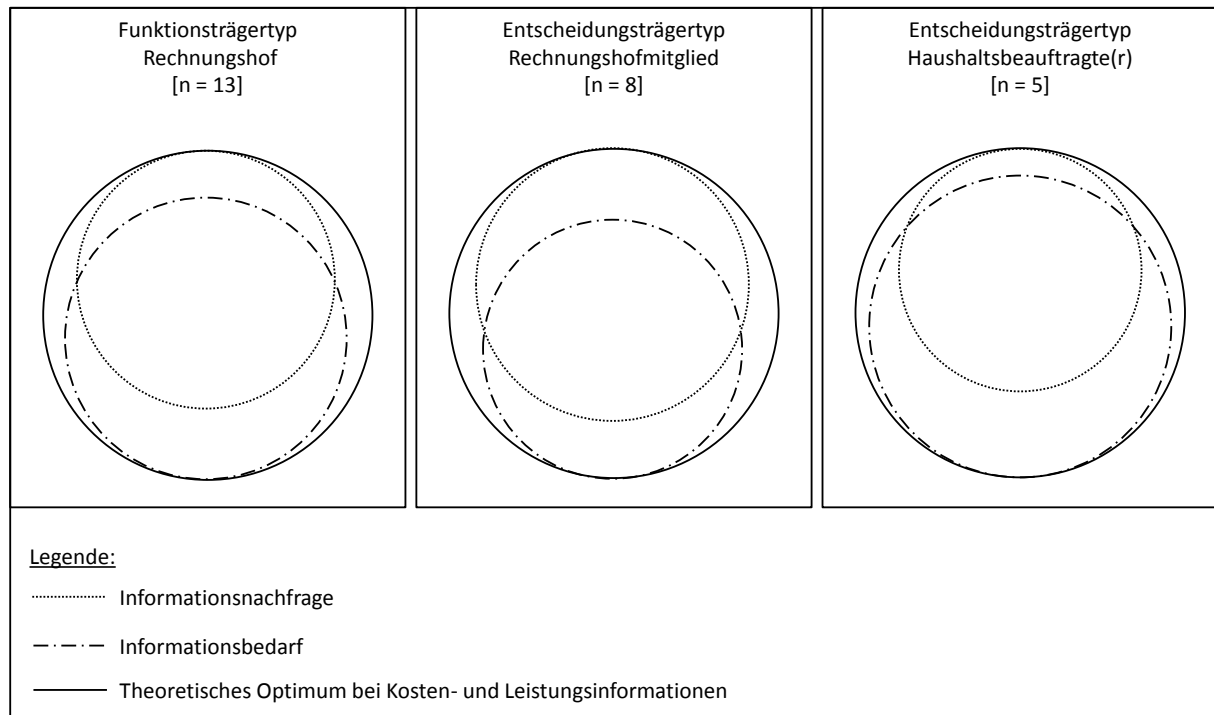
Werden die Untersuchungsergebnisse zu doppischen Recheninformationen aus Ansicht 130 betrachtet, fallen diese im Vergleich zu den Untersuchungsergebnissen für kamerales Recheninformationen insgesamt besser aus. Ansicht 132 auf der nachfolgenden Seite enthält für doppische Recheninformationen Beispiele zu Deckungsverhältnissen zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf. Wie der Ansicht zu entnehmen ist, ist die Differenz zwischen den Untersuchungsergebnissen bei beiden Entscheidungsträgertypen in etwa gleich groß. Das bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten eines paradoxen Zustands beim Entscheidungsträgertyp Rechnungshofmitglied genauso hoch ist wie beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe. Ein paradoxer Zustand liegt vor, sofern sich Informationsnachfrage und Informationsbedarf nicht decken.



Ansicht 132: Nachfrage und Bedarf an doppelten Recheninformationen für Rechnungshöfe und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Und schließlich enthält Ansicht 133 auf der nachfolgenden Seite die Untersuchungsergebnisse zu Kosten- und Leistungsdaten. Dabei ist festzustellen, dass der Informationsbedarf an solchen Recheninformationen bei den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe wesentlich größer ist, als bei denjenigen des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied. Die Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage nach Kosten- und Leistungsdaten zeigen hingegen ein anderes Bild. Es fragen im Gegensatz zu den Untersuchungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe wesentlich mehr Untersuchungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied Kosten- und Leistungsdaten nach. Die zum Teil sehr unterschiedlichen Untersuchungsergebnisse können darauf zurückzuführen sein, dass die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe zur Aufgabenerfüllung eher Kosten- und Leistungsdaten benötigen als die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied, die vielmehr Kosten- und Leistungsdaten im Rahmen ihrer Finanzkontrolltätigkeiten bei den zu prüfenden Verwaltungsstellen nachfragen.



Ansicht 133: Nachfrage und Bedarf an Kosten- und Leistungsdaten für Rechnungshöfe und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Die Auswertung der Untersuchungsergebnisse zur Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMoG am 1. Januar 2010 ist in Ansicht 134 auf der nachfolgenden Seite abgebildet. Es handelt sich dabei um verdichtete Befragungswerte, die in Ansicht 104 für den Entscheidungsträgertyp Rechnungshofmitglied dargestellt sind. Für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe finden sich die dementsprechenden Untersuchungsergebnisse in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 104. Die Untersuchungsergebnisse der Ansicht 104 setzen sich aus den Untersuchungsergebnissen der Ansichten 94, 96, 98, 100 und 102 zusammen.

Die Ergebnisse in Ansicht 134 verdeutlichen, dass 56 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe Wirkungsverbesserungen aktuell festgestellt haben, während rd. 52 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied dies nicht tut. Zukünftige Wirkungsverbesserungen halten 54 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe für möglich. Bei den Befragungsteilnehmern des Entscheidungs-

trägartyps Rechnungshofmitglied sind es sogar rd. 82 Prozent, die zukünftig eine Wirkungsverbesserung durch Informationen aus dem neuen öffentlichen Rechnungswesens erwarten.

Entscheidungsträgertyp	Wirkungsverbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Wirkungsverbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Rechnungshofmitglied [n = 8]	47,50%	82,50%	52,50%	17,50%
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 5]	56,00%	54,00%	44,00%	46,00%
Rechnungshof insgesamt [n = 13]	51,75%	68,25%	48,25%	31,75%

Ansicht 134: Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Rechnungshöfe

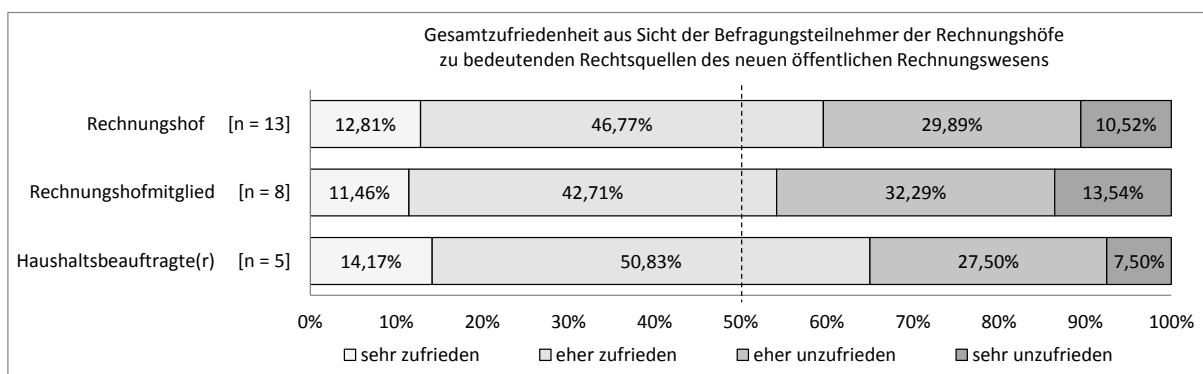
Quelle: Eigene Darstellung

Die Einzelauswertungen der Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied haben ergeben, dass jeweils knapp 44 Prozent der Befragungsteilnehmer bislang keine Verbesserungen bei der Haushaltssteuerung (→ Ansicht 94), bei der Haushaltsplanung (→ Ansicht 96) und bei der Überwachung des Haushaltsvollzugs (→ Ansicht 98) durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 festgestellt haben. Weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung sehen aktuell die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied bei den Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse (→ Ansicht 102). Für gut 56 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied haben die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens zu einer Verbesserung der Erstellung eines Vermögensnachweises (→ Ansicht 100) bereits beigetragen.

Betrachtet man die Einzelauswertungen der Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe ist festzustellen, dass jeweils 60 Prozent der Befragungsteilnehmer davon ausgehen, dass sich die Haushaltsplanung (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 96), die Überwachung des Haushaltsvollzugs (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 98), die Erstellung eines Vermögensnachweises (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 100) und die Informationen zur Einhaltung der Kriterien

der staatlichen Schuldenbremse (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 102) durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 verbessert haben. Keine Verbesserungen sehen derzeit 60 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe bei der Haushaltssteuerung (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 94).

Mit der Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen zum neuen öffentlichen Rechnungswesen sind rd. 54 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied zufrieden. Bei den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe liegt die Zufriedenheit sogar bei 65 Prozent. In der nachfolgenden Ansicht 135 sind hierzu die Untersuchungsergebnisse für beide Entscheidungsträgertypen abgebildet. Es handelt sich um verdichtete Untersuchungsergebnisse, die sich für den Entscheidungsträgertyp Rechnungshofmitglied in Ansicht 111 sowie für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 111 finden.



Ansicht 135: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Rechnungshöfe zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Einzelauswertungen zu den Befragungsergebnissen aus Ansicht 135 für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Rechnungshöfe in Anlage 4, wird deutlich, dass 80 Prozent hinsichtlich der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 105) zufrieden sind. Jeweils 70 Prozent sind hinsichtlich der erarbeiteten aktuellen Standards staatlicher Doppik (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 107) und hinsichtlich des erarbeiteten aktuellen Funktionenplans (→ Anlage 4,

Auswertung zu Ansicht 110) zufrieden. Für jeweils 60 Prozent der Befragungsteilnehmer besteht Zufriedenheit mit dem erarbeiteten aktuellen Verwaltungskontenrahmen (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 108) und mit dem erarbeiteten aktuellen Integrierten Produktrahmen (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 109). Mit der Ausgestaltung des Haushaltsrechts (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 106) sind die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen weder zufrieden noch unzufrieden.

Die Einzelauswertungen zu den Befragungsergebnissen aus Ansicht 135 für den Entscheidungsträgertyp Rechnungshofmitglied haben ergeben, dass jeweils rd. 66 Prozent mit dem erarbeiteten aktuellen Verwaltungskontenrahmen (→ Ansicht 108) und mit dem erarbeiteten aktuellen Funktionenplan (→ Ansicht 110) zufrieden sind. Für rd. 62 Prozent besteht Zufriedenheit hinsichtlich der erarbeiteten aktuellen Standards staatlicher Doppik (→ Ansicht 107). Weder zufrieden noch unzufrieden sind die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied mit der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens (→ Ansicht 105), mit der Ausgestaltung des Haushaltsrechts (→ Ansicht 106) sowie mit dem erarbeiteten aktuellen Integrierten Produktrahmen (→ Ansicht 109).

Anhand der Auswertungsergebnisse lässt sich erkennen, dass zur Aufgabenerfüllung für die Entscheidungsträger der Rechnungshöfe Kosten- und Leistungsinformationen möglicherweise am besten geeignet sind. Denn bei diesem Rechendatentyp bestehen auf Basis der vorliegenden Untersuchungsergebnisse die größten Deckungsverhältnisse zwischen den beiden Einflussgrößen Informationsnachfrage und Informationsbedarf und somit vermutlich auch die geringste Wahrscheinlichkeit für das Auftreten paradoxer Zustände. Allerdings kann sowohl die Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens (→ Ansicht 134) noch verbessert werden, als auch die Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen (→ Ansicht 135) zu diesem.

5.5.5 Verfassungsgerichte mit Rechtsprechungsaufgaben

In Abschnitt 5.3.5 wurde die Rechtsprechung als wesentliche Aufgabe der Gerichtsbarkeiten definiert. Im Rahmen des staatlichen Haushaltsverfahrens sind hierfür insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeiten von großer Bedeutung, da diese bei Organstreitverfahren und im

Rahmen der abstrakten Normenkontrolle Recht sprechen. Allerdings existiert für das Haushaltsrecht im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten⁵⁸² nur wenig Rechtsprechung.⁵⁸³

Als wichtige Entscheidungsträger der Verfassungsgerichtsbarkeiten wurden neben den Senatsmitgliedern auch die Haushaltsbeauftragten identifiziert, die insbesondere für das Finanzgebaren der Gerichtsverwaltungen verantwortlich sind. Die Gerichtsverwaltungen haben die Aufgabe, die Spruchkörper und die Richterinnen und Richter bei ihren Aufgabenerledigungen zu unterstützen. Da Senatsmitglieder an der Befragung nicht direkt teilgenommen haben, beziehen sich die nachfolgenden Auswertungsergebnisse ausschließlich auf die aus der Befragung der Haushaltsbeauftragten des Funktionsträgertyps Verfassungsgericht gewonnenen Erkenntnisse.

		Informationsnachfrage			Informationsbedarf		
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Kamerale Rechen­daten	Rang	3	---	3	1	---	1
	Prozent	39,58%	k. A.	39,58%	62,50%	k. A.	62,50%
Doppische Rechen­daten	Rang	1	---	1	1	---	1
	Prozent	62,50%	k. A.	62,50%	62,50%	k. A.	62,50%
Kosten- und Leistungsdaten	Rang	2	---	2	3	---	3
	Prozent	47,92%	k. A.	47,92%	43,75%	k. A.	43,75%
<p>(1) Auswertungsergebnisse für den Funktionsträgertyp Verfassungsgericht [n = 2].</p> <p>(2) Auswertungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Senatsmitglied [n = 0].</p> <p>(3) Auswertungsergebnisse für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte [n = 2].</p> <p><u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.</p>							

Ansicht 136: Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf der Befragungsteilnehmer der Verfassungsgerichte

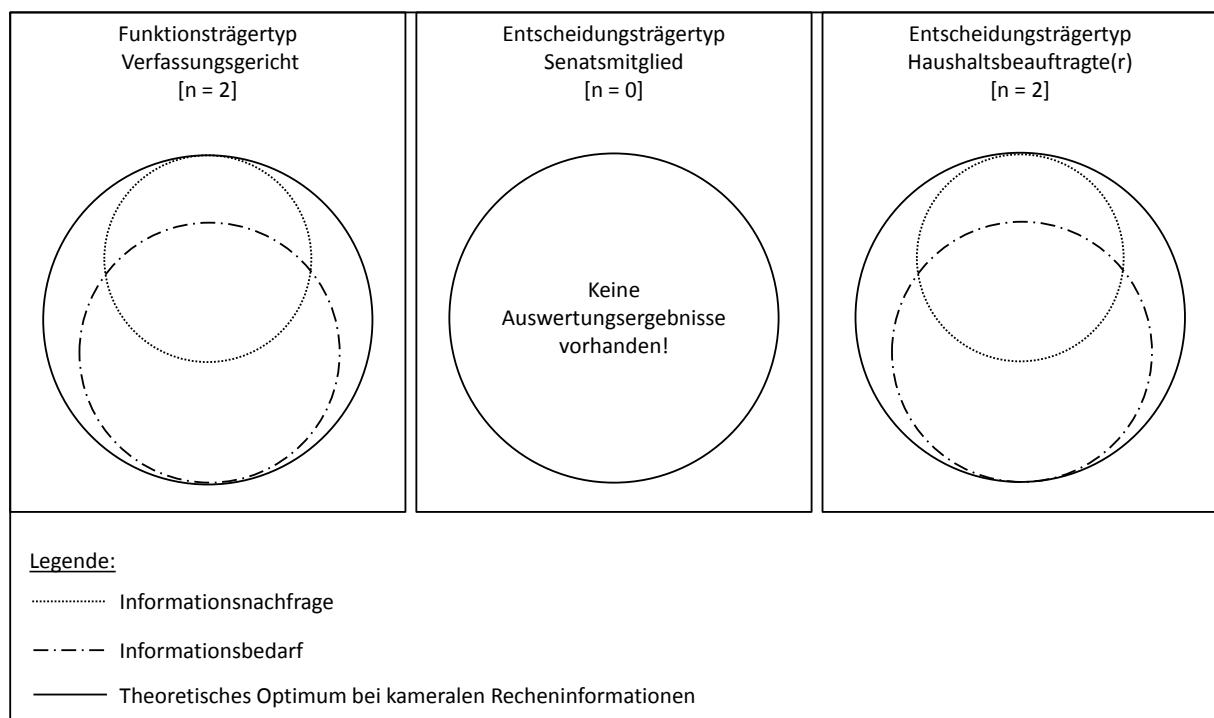
Quelle: Eigene Darstellung

⁵⁸² Die Konkretisierung der Vorschriften des HGB fußt im Wesentlichen auf der umfangreichen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs. Siehe hierzu insbesondere *Moxter, Adolf (2007)*.

⁵⁸³ Vgl. *Gröpl, Christoph (2011)*, S. 6.

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 136 zeigen, dass der Anteil der Befragungsteilnehmer, die kamerale Recheninformationen nachfragen, am geringsten ist (→ Informationsnachfrage). Doppische Recheninformationen werden von denselben Befragungsteilnehmern am meisten nachgefragt, noch vor Kosten- und Leistungsinformationen. Des Weiteren ist festzustellen, dass nach Auffassung der Befragungsteilnehmer kamerale und doppische Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung gleichermaßen am besten geeignet sind.

Die nachfolgende Ansicht 137 stellt ein mögliches Deckungsverhältnis zwischen den beiden Einflussgrößen Informationsnachfrage und Informationsbedarf auf Basis der Untersuchungsergebnisse aus Ansicht 136 für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte dar. Aufgrund des Deckungsverhältnisses wird deutlich, dass bei kamerale Recheninformationen für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte paradoxe Zustände möglich sind.

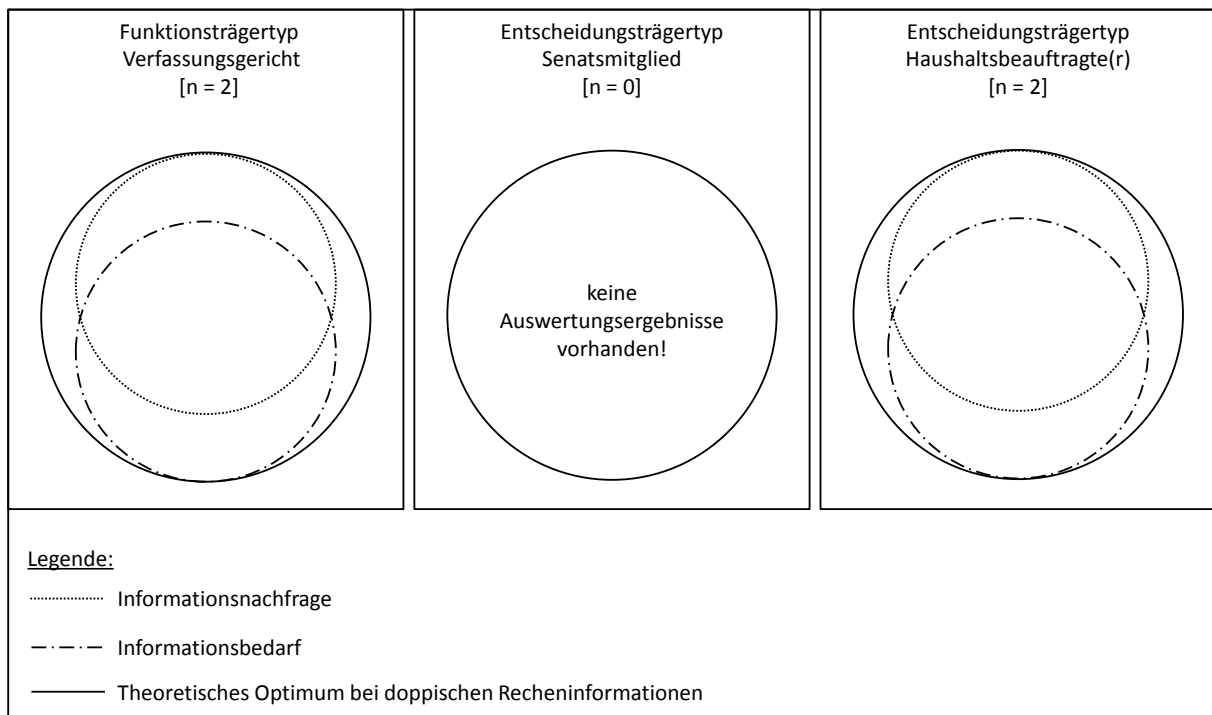


Ansicht 137: Nachfrage und Bedarf an kamerale Recheninformationen für Verfassungsgerichte und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Andere Untersuchungsergebnisse haben sich aus der Befragung für doppische Recheninformationen ergeben. Die Umfragewerte zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf

aus Ansicht 136 sind für diese identisch. In Ansicht 138 ist ein mögliches Deckungsverhältnis zwischen diesen beiden Einflussgrößen dargestellt. Es ist davon auszugehen, dass das Deckungsverhältnis bei doppelischen Recheninformationen immer besser ist als das bei kameralen. Denn die Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage sind bei doppelischen höher als bei kameralen Recheninformationen. Das bedeutet auch, dass die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten paradoxer Zustände bei doppelischen Recheninformationen geringer ist als bei kameralen.

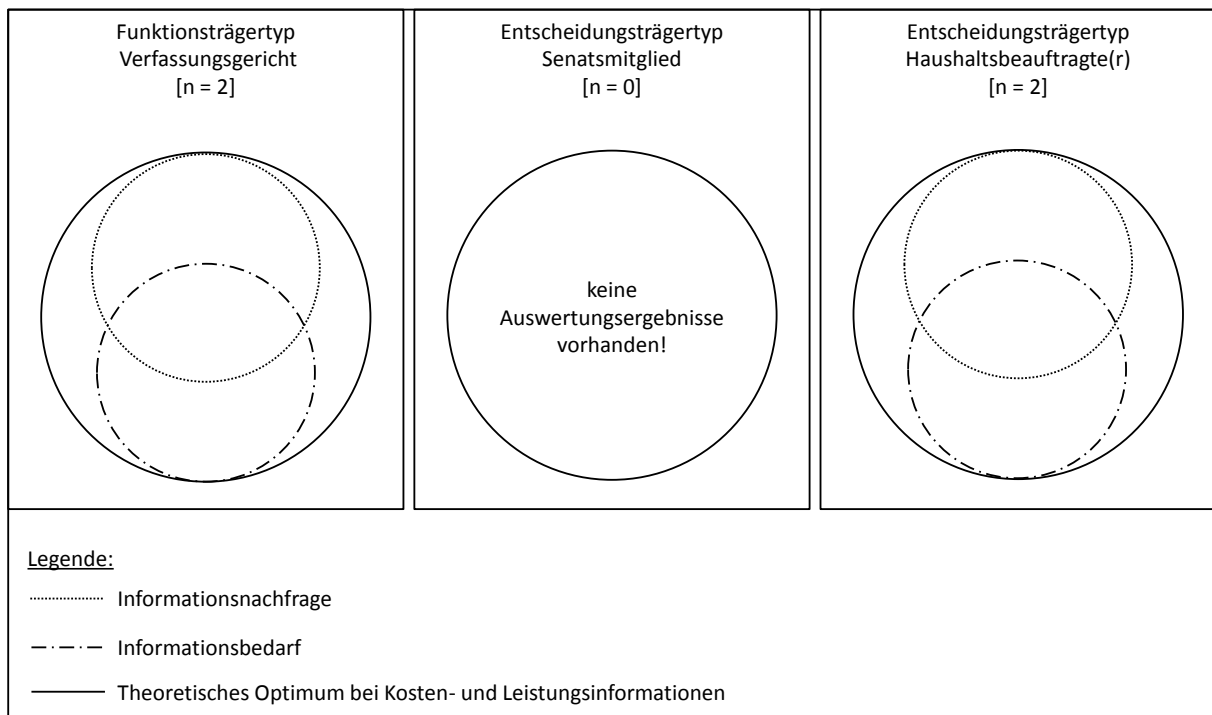


Ansicht 138: Nachfrage und Bedarf an doppelischen Rechendaten für Verfassungsgerichte und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Im Vergleich zu den doppelischen Recheninformationen ist der Anteil der Befragungsteilnehmer, die Kosten- und Leistungsinformationen nachfragen (→ Informationsnachfrage) und zur Aufgabenerfüllung für erforderlich halten (→ Informationsbedarf), jeweils niedriger. Im Gegensatz zu kameralen Recheninformationen ist zwar der Anteil der Befragungsteilnehmer, die Kosten- und Leistungsinformationen nachfragen (→ Informationsnachfrage) etwas höher, hinsichtlich des Informationsbedarfs ist er jedoch wesentlich niedriger.

In der folgenden Ansicht 139 sind mögliche Deckungsverhältnisse zwischen den beiden Einflussgrößen Informationsnachfrage und Informationsbedarf, auf Basis der Untersuchungsergebnisse aus Ansicht 136 für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte dargestellt. Paradoxe Zustände sind bei Kosten- und Leistungsinformationen wahrscheinlicher als vergleichsweise bei kameralen oder doppischen Recheninformationen, da das Deckungsverhältnis zwischen Informationsnachfrage und Informationsbedarf bei Kosten- und Leistungsinformationen jeweils schlechter ist.



Ansicht 139: Nachfrage und Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen für Verfassungsgerichte und deren Entscheidungsträger

Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchungsergebnisse zur Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMoG am 1. Januar 2010 finden sich in Ansicht 140 auf der nachfolgenden Seite. Die Untersuchungsergebnisse sind verdichtet. Sie sind in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 104 dargestellt, die sich aus den Untersuchungsergebnissen der Ansichten 94, 96, 98, 100 und 102 zusammensetzen. Betrachtet man Ansicht 140 auf der nachfolgenden Seite, ist festzustellen, dass drei Viertel der Befragungsteilnehmer eine Wirkungsverbesserung festgestellt haben. Auch waren dieselben Befragungsteilnehmer der Auffassung, dass dies zukünftig weiterhin gelingen könnte.

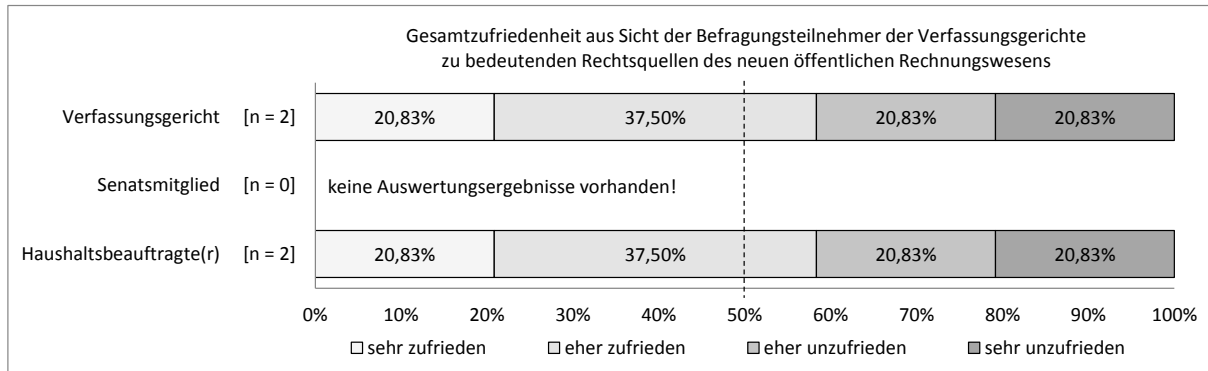
Entscheidungsträgertyp	Wirkungsverbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Wirkungsverbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Senatsmitglied [n = 0]	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Haushaltsbeauftragte(r) [n = 2]	75,00%	80,00%	25,00%	20,00%
Verfassungsgericht insgesamt [n = 2]	75,00%	80,00%	25,00%	20,00%

Ansicht 140: Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Verfassungsgerichte

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die einzelnen Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte, gehen alle Befragungsteilnehmer davon aus, dass sich die Haushaltsplanung (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 96) und die Überwachung des Haushaltsvollzugs (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 98) durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 verbessert haben. Für jeweils 75 Prozent haben sich die Haushaltssteuerung (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 94) und die Erstellung eines Vermögensnachweises (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 100) durch die Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 verbessert. Keine Verbesserung sehen 75 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte bei den Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schuldenbremse (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 102).

Mit der Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen zum neuen öffentlichen Rechnungswesen sind mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte zufrieden, wie Ansicht 141 auf der nachfolgenden Seite verdeutlicht. Es handelt sich um verdichtete Untersuchungsergebnisse, die sich in Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 111 finden.



Ansicht 141: Gesamtzufriedenheit aus Sicht der Befragungsteilnehmer der Verfassungsgerichte zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens

Quelle: Eigene Darstellung

Bei den Untersuchungsergebnissen in Ansicht 141 handelt es sich um die verdichteten Untersuchungsergebnisse der Ansicht 111 in Anlage 4, die sich aus den Einzelauswertungen der Ansichten 105 bis 110 für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte ergeben.

Betrachtet man die Einzelauswertungen zu den Befragungsergebnissen für den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte in Anlage 4, wird deutlich, dass jeweils 75 Prozent hinsichtlich der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 105) und hinsichtlich der Ausgestaltung des Haushaltsrechts (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 106) zufrieden sind. Mit den aktuellen Standards staatlicher Doppik (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 107), dem erarbeiteten aktuellen Verwaltungskontenrahmen (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 108), dem erarbeiteten aktuellen Integrierten Produktrahmen (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 109) und dem erarbeiteten aktuellen Funktionenplans (→ Anlage 4, Auswertung zu Ansicht 110) sind die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte weder zufrieden noch unzufrieden.

Die Untersuchungsergebnisse dieses Abschnitts haben gezeigt, dass zur Aufgabenerfüllung für die Haushaltsbeauftragten des Funktionsträgertyps Verfassungsgerichte doppische Recheninformationen besser geeignet sind als kamerale Recheninformationen sowie Kosten- und Leistungsinformationen. Denn bei diesen beiden Recheninformationstypen sind paradoxe Zustände zwischen den Einflussgrößen wahrscheinlicher als bei doppischen Recheninformatio-

nen. Die Untersuchungsergebnisse der Ansichten 140 und 141 zeigen, dass sowohl die Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens noch verbessert werden kann, als auch die Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen zu diesem.

5.5.6 Zusammenfassende Erkenntnisse zur Bestimmung grundlegender Informationsbedürfnisse

In der nachfolgenden Ansicht findet sich eine Gegenüberstellung der Untersuchungsergebnisse der Ansichten 112, 118, 124, 130 und 136 aus Abschnitt 5.5.

Entscheidungsträgertypen	Präferenz für Recheninformationen auf Basis der					
	einfachen Kameralistik		staatlichen Doppik		Kosten- und Leistungsrechnung	
	RF [N]	RF [B]	RF [N]	RF [B]	RF [N]	RF [B]
Haushaltsbeauftragte(r) Parlament [n = 3]	66,67%	75,00%	50,00%	37,51%	33,33%	75,00%
Haushaltsausschussmitglied [n = 2]	33,33%	50,00%	35,42%	70,83%	81,25%	66,66%
Parlament insgesamt [n = 5]	50,00%	62,50%	42,71%	54,17%	57,29%	70,83%
Haushaltsbeauftragte(r) Regierung [n = 5]	31,67%	41,67%	52,50%	61,67%	65,83%	77,50%
Regierungsmitglied [n = 0]	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Regierung insgesamt [n = 5]	31,67%	41,67%	52,50%	61,67%	65,83%	77,50%
Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung [n = 4]	46,88%	68,75%	48,44%	78,12%	54,69%	46,87%
Verwaltungsleitung [n = 2]	50,00%	33,33%	34,38%	75,00%	65,63%	45,83%
Verwaltung insgesamt [n = 6]	48,44%	51,04%	41,41%	76,56%	60,16%	46,35%
Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof [n = 5]	32,93%	66,99%	62,92%	60,00%	54,17%	84,16%
Rechnungshofmitglied [n = 8]	21,09%	66,67%	60,16%	61,46%	68,75%	61,98%
Rechnungshof insgesamt [n = 13]	27,01%	68,33%	61,54%	60,73%	61,46%	73,07%
Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht [n = 2]	39,58%	62,50%	62,50%	62,50%	47,92%	43,75%
Senatsmitglied [n = 0]	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Verfassungsgericht insgesamt [n = 2]	39,58%	62,50%	62,50%	62,50%	47,92%	43,75%
Funktionsträgertypen insgesamt [n = 31]	39,34%	57,21%	52,13%	63,13%	58,53%	62,30%
RF [N]: Recheninformationsnachfrage RF [B]: Recheninformationsbedarf <u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.						

Ansicht 142: Zusammenfassende Erkenntnisse zur Bestimmung grundlegender Informationsbedürfnisse

Quelle: Eigene Darstellung

Die Auswertungen in Ansicht 142 zeigen, dass es zwischen den Befragungsteilnehmern der jeweiligen Entscheidungsträgertypen unterschiedliche Präferenzen gibt hinsichtlich der Recheninformationsnachfrage sowie des Recheninformationsbedarfs. In der Gesamtschau, d.h. über alle Befragungsteilnehmer [n = 31], besteht das größte Deckungsverhältnis bei Recheninformationen auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung und das zweitgrößte bei Recheninformationen auf Basis der staatlichen Doppik.⁵⁸⁴ Das geringste Deckungsverhältnis zwischen Informationsnachfrage und Informationsbedarf liegt für dieselben Befragungsteilnehmer bei Recheninformationen auf Basis der einfachen Kameralistik vor. Die jeweiligen von den Befragungsteilnehmern präferierten Deckungsverhältnisse sind („fett“) in Ansicht 142 hervorgehoben. Bei der Darstellung der präferierten Deckungsverhältnisse haben die Untersuchungsergebnisse zum Informationsbedarf den Ausschlag gegeben, sofern die Deckungsverhältnisse der jeweiligen Recheninformationstypen zueinander nahezu identisch waren. Denn, wie in Ansicht 57 bereits verdeutlicht wurde, bestimmt der Informationsbedarf das Informationsangebot. Das Informationsangebot kann sich wiederum beeinflussend auf die Informationsnachfrage der Entscheidungsträgertypen auswirken.

Bei Einzelbetrachtung der Untersuchungsergebnisse zu den Befragungsteilnehmern der jeweiligen Entscheidungsträgertypen ist festzustellen, dass Recheninformationen auf Basis der einfachen Kameralistik nur beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Parlament [n = 3] zu einem größtmöglichen Deckungsverhältnis zwischen Informationsnachfrage und Informationsbedarf führen. Denn die Deckungsverhältnisse für Recheninformationen auf Basis der staatlichen Doppik und der Kosten- und Leistungsrechnung sind für denselben Befragungsteilnehmerkreis jeweils schlechter.

Für die Mehrheit der Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung [n = 4] und Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht [n = 2] bilden Recheninformationen auf Basis der staatlichen Doppik das größtmögliche Deckungsverhältnis zwischen Informationsnachfrage und Informationsbedarf. Für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung [n = 2] sind die Deckungsverhältnisse für Recheninformationen auf Basis der staatlichen Doppik und der Kosten- und Leistungsrechnung nahezu gleich. Aufgrund der wesentlich besseren Untersuchungsergebnisse zum Informati-

⁵⁸⁴ Die Differenzen zwischen den Deckungsverhältnissen auf Basis doppischer Recheninformationen sowie Kosten- und Leistungsinformationen in Ansicht 142 unterscheiden sich nur geringfügig.

onsbedarf bei den Recheninformationen auf Basis der staatlichen Doppik, ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung solche, bei einem entsprechendem Informationsangebot, auch nachfragen würden.

Hinsichtlich der übrigen Entscheidungsträgertypen haben sich die Befragungsteilnehmer [n = 20] mehrheitlich für Recheninformationen auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung ausgesprochen. So bestehen die größtmöglichen Deckungsverhältnisse von Informationsnachfrage und Informationsbedarf bei den Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied [n = 2], Haushaltsbeauftragte(r) Regierung [n = 5], Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof [n = 5] und Rechnungshofmitglieder [n = 8].

Die Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer zur Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMoG am 1. Januar 2010 haben ergeben, dass rd. 52 Prozent der Befragungsteilnehmer [n = 16] eine Wirkungsverbesserung aktuell sehen.⁵⁸⁵ Am zufriedensten sind mit 75 Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht [n = 3]. Am wenigsten zufrieden sind mit 56 Prozent solche des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof [n = 5]. Von keiner aktuellen Wirkungsverbesserung gehen mehrheitlich die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) Parlament [n = 3], Haushaltsausschussmitglied [n = 2], Verwaltungsleitung [n = 2] und Rechnungshofmitglied [n = 8] aus. Hingegen halten bis auf die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung [n = 2] alle anderen Befragungsteilnehmer [n = 29] zukünftige Wirkungsverbesserungen durch das neue öffentliche Rechnungswesen seit Inkrafttreten des HGrGMoG am 1. Januar 2010 für möglich.

Die Untersuchungsergebnisse zu bedeutenden Rechtsquellen verdeutlichen, dass rd. 87 Prozent der Befragungsteilnehmer [n = 27] mehrheitlich mit der derzeitigen Ausgestaltung dieser zufrieden sind. Am häufigsten zufrieden sind mit rd. 68 Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Regierung [n = 5]. Am wenigsten zufrieden sind mit rd. 53 Prozent die des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Parlament [n = 3]. Nicht zufrieden sind mit der derzeitigen Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen

⁵⁸⁵ Siehe hierzu die Untersuchungsergebnisse zu Ansicht 104 im fünften Kapitel und in Anlage 4.

mehrheitlich die Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied [n = 2] und Verwaltungsleitung [n = 2].

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass durch die Auswertung der Untersuchungsergebnisse kein eindeutiges Votum möglich ist, welcher Recheninformationstyp zur Herstellung eines größtmöglichen Deckungsverhältnisses zwischen Informationsnachfrage und Informationsbedarf über alle Befragungsteilnehmer [n = 31] am besten geeignet ist. So werden im Grundsatz Recheninformationen sowohl auf Basis der einfachen Kameralistik, wie auch der staatlichen Doppik oder der Kosten- und Leistungsrechnung von Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) gleichermaßen präferiert.⁵⁸⁶ Knapp die Hälfte der Befragungsteilnehmer [n = 15] sehen derzeit keine Wirkungsverbesserung durch das neue öffentliche Rechnungswesen seit Inkrafttreten des HGrGMoG am 1. Januar 2010. Für die Zukunft sind sich allerdings fast alle Befragungsteilnehmer [n = 29] einig, dass das neue öffentliche Rechnungswesen zu Wirkungsverbesserungen beitragen kann. Im Gegensatz dazu ist mit der Ausgestaltung bedeutender Rechtsquellen die überwiegende Mehrheit der Befragungsteilnehmer [n = 27] bislang zufrieden.

Um eine Entscheidung zu treffen, welcher Recheninformationstyp sich zur Aufgabenerfüllung der jeweiligen Funktionsträgertypen am besten eignet, sind die Untersuchungsergebnisse zum Recheninformationsangebot in die Analyse mit einzubeziehen. Dies ist Gegenstand des Abschnitts 6.1 „Informationsangebot des neuen öffentlichen Rechnungswesens“. Als Bezugsgröße dienen die Untersuchungsergebnisse der jeweiligen Funktionsträgertypen aus Abschnitt 5.5, die in Ansicht 142 in verdichteter Form dargestellt sind. Danach bestehen die größten Deckungsverhältnisse für die Mehrheit der Befragungsteilnehmer der Funktionsträgertypen Verwaltung [n = 6] und Verfassungsgericht [n = 2] bei Recheninformationen auf Basis der staatlichen Doppik. Für die Funktionsträgertypen Parlament [n = 5], Regierung [n = 5] und Rechnungshof [n = 13] sind es stattdessen Recheninformationen auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung.

⁵⁸⁶ Siehe hierzu die Auswertungen zu den Untersuchungsergebnissen des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) in Anlage 4.

6 Befriedigung der Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger

6.1 Informationsangebot des neuen öffentlichen Rechnungswesens

6.1.1 Parlamente mit Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben

Die Untersuchungsergebnisse aus Abschnitt 5.5.1 und die zusammenfassende Auswertung dieser in Ansicht 142 zeigen, dass sich zur Aufgabenerfüllung der Befragungsteilnehmer des Funktionsträgertyps Parlament insgesamt betrachtet Kosten- und Leistungsinformationen am besten eignen. Für diese Recheninformationen sind die Deckungsverhältnisse zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf am größten. Es stellt sich die Frage, ob das Angebot an Kosten- und Leistungsinformationen geeignet ist, sowohl die Informationsnachfrage als auch den Informationsbedarf bestmöglich zu decken. Dazu finden sich in der nachfolgenden Ansicht für alle drei Einflussgrößen die ausgewerteten Untersuchungsergebnisse. Sie sind zum einen insgesamt für den Funktionsträgertyp Parlament ausgewertet und zum anderen jeweils gesondert für die beiden Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied und Haushaltsbeauftragte(r) Parlament.

	Kosten- und Leistungsinformationen		
	Nachfrage	Bedarf	Angebot
Haushaltsausschussmitglied [n = 2]	81,25%	66,66%	45,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Parlament [n = 3]	33,33%	75,00%	26,67%
Parlament insgesamt [n = 5]	57,29%	70,83%	35,83%
<u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.			

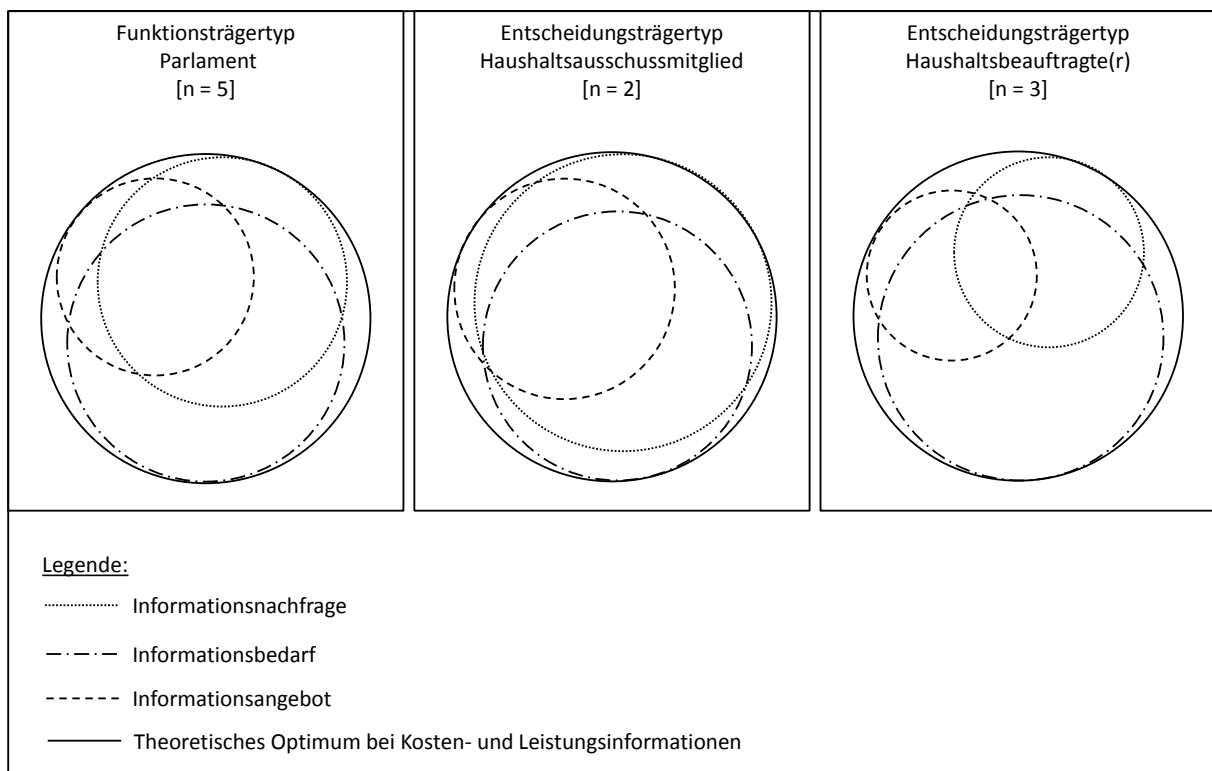
Ansicht 143: Untersuchungsergebnisse zu Kosten- und Leistungsinformationen für Parlamente

Quelle: Eigene Darstellung

Aus den Ergebnissen in Ansicht 143 wird deutlich, dass nur etwas mehr als ein Drittel der Befragungsteilnehmer des Funktionsträgertyps Parlament über Kosten- und Leistungsinformationen verfügt (→ Informationsangebot). Für doppelt so viele Befragungsteilnehmer sind diese Recheninformationen allerdings zur Aufgabenerfüllung notwendig (→ Informationsbedarf).

Es ist zu empfehlen, das aktuelle Informationsangebot dem Informationsbedarf an Kosten- und Leistungsinformationen anzupassen, zumal mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer diese Recheninformationen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllungen auch nachfragen würden (→ Informationsnachfrage).

Nachfolgend sind auf Basis der Untersuchungsergebnisse aus Ansicht 143 mögliche Deckungsverhältnisse zwischen den drei Einflussgrößen dargestellt.



Ansicht 144: Informationsbedarfsdeckung bei Kosten- und Leistungsinformationen für Parlamente

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Abbildungen in Ansicht 144 ist festzustellen, dass die Wahrscheinlichkeit für einen paradoxen Zustand beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Parlament höher ist als beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsausschussmitglied. Ausschlaggebend hierfür ist das geringere Deckungsverhältnis zwischen den Einflussgrößen Informationsbedarf und Informationsnachfrage beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Parlament.

6.1.2 Regierungen mit Gestaltungsaufgaben

Die in Abschnitt 5.5.2 durchgeführte Analyse der Deckungsverhältnisse zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf und die zusammenfassende Auswertung dieser in Ansicht 142 haben ergeben, dass sich zur Aufgabenerfüllung der Befragungsteilnehmer des Funktionsträgertyps Regierung Kosten- und Leistungsinformationen am besten eignen. Für diese Recheninformationen sind die Deckungsverhältnisse zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf am größten. Auch hier stellt sich die Frage, ob das Informationsangebot an Kosten- und Leistungsinformationen ausreicht, sowohl die Informationsnachfrage als auch den Informationsbedarf optimal zu decken. Die Untersuchungsergebnisse zu möglichen Deckungsverhältnissen zwischen diesen drei Einflussgrößen finden sich in der nachfolgenden Ansicht. Da Regierungsmitglieder an der Befragung nicht teilgenommen haben, beziehen sich die Untersuchungsergebnisse ausschließlich auf den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Regierung.

	Kosten- und Leistungsinformationen		
	Nachfrage	Bedarf	Angebot
Regierungsmitglied [n = 0]	k. A.	k. A.	k. A.
Haushaltsbeauftragte(r) Regierung [n = 5]	65,83%	77,50%	66,00%
Regierung insgesamt [n = 5]	65,83%	77,50%	66,00%
<u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.			

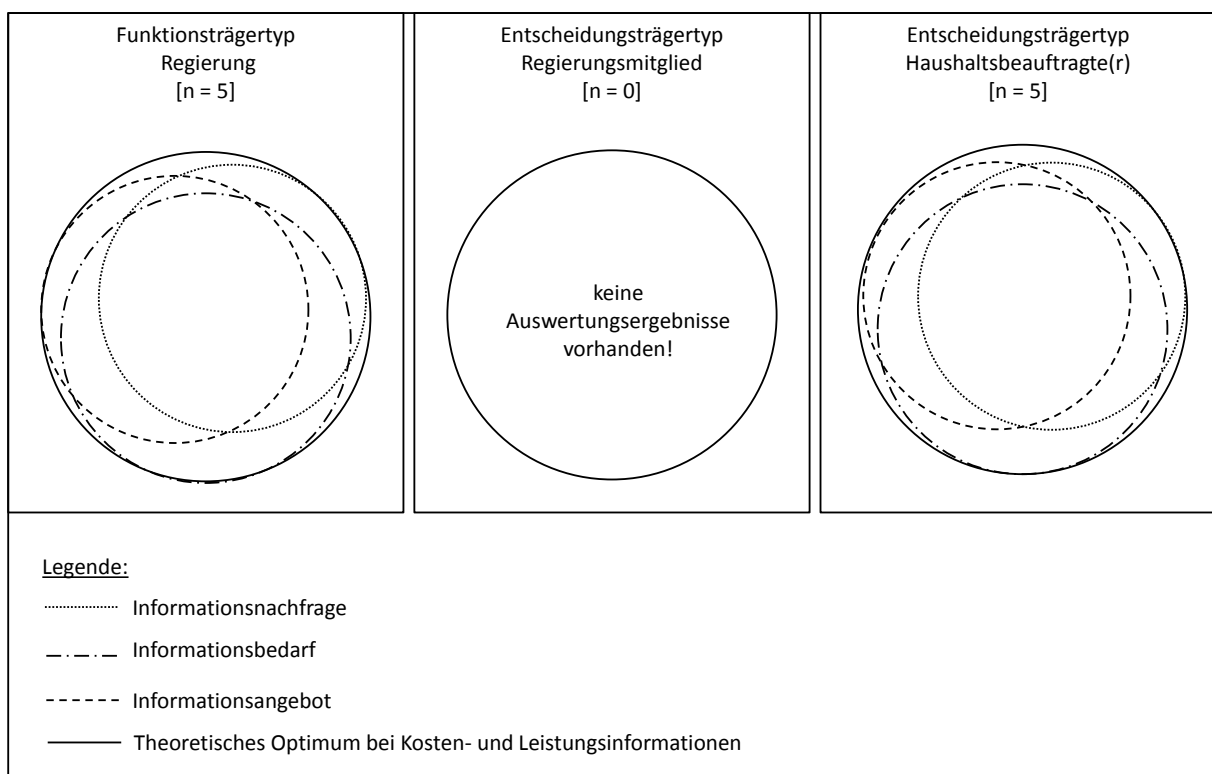
Ansicht 145: Untersuchungsergebnisse zu Kosten- und Leistungsinformationen für Regierungen

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse in den Ansichten 143 und 145 im Vergleich, ist zu vermuten, dass für Kosten- und Leistungsinformationen bessere Deckungsverhältnisse zwischen den drei Einflussgrößen beim Funktionsträgertyp Regierung bestehen als beim Funktionsträgertyp Parlament. Die Untersuchungsergebnisse zur Nachfrage, zum Bedarf und zum Angebot an Kosten- und Leistungsinformationen sind sowohl beim Funktionsträgertyp

Regierung als auch beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Regierung jeweils höher als die Untersuchungsergebnisse beim Funktionsträgertyp Parlament bzw. beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Parlament. Im Hinblick auf eine Optimierung der Deckungsverhältnisse zwischen den drei Einflussgrößen, sollte das aktuelle Informationsangebot dem Informationsbedarf an Kosten- und Leistungsinformationen angepasst werden. Denn mehr als 65 Prozent der Befragungsteilnehmer würden diese Recheninformationen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllungen auch nachfragen (→ Informationsnachfrage).

In Ansicht 146 ist ein mögliches Deckungsverhältnis zwischen den drei Einflussgrößen für Kosten- und Leistungsinformationen dargestellt.



Ansicht 146: Informationsbedarfsdeckung bei Kosten- und Leistungsinformationen für Regierungen

Quelle: Eigene Darstellung

Vergleicht man die Beispiele in den Ansichten 144 und 146 zu Kosten- und Leistungsinformationen miteinander, wird deutlich, dass die Deckungslücken zwischen den drei Einflussgrößen beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Regierung geringer sind als bei denjenigen des Funktionsträgertyps Parlament. Vermutlich eignen sich derzeit Kosten- und Leistungsinformationen zur Aufgabenerfüllung für Regierungen besser als für Parlamente.

6.1.3 Verwaltungen mit Umsetzungsaufgaben

Die in Abschnitt 5.5.3 durchgeführte Analyse der Deckungsverhältnisse zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf und die zusammenfassende Auswertung dieser in Ansicht 142 verdeutlichen, dass sich zur Aufgabenerfüllung der Befragungsteilnehmer des Funktionsträgertyps Verwaltung doppelte Recheninformationen insgesamt am besten eignen. Für diese Recheninformationen sind die Deckungsverhältnisse zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung am größten. Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage und zum Informationsbedarf für den Entscheidungsträgertyp Verwaltungsleitung separat, zeigt sich ein geringfügig besseres Deckungsverhältnis bei Kosten- und Leistungsdaten. Allerdings sind die Untersuchungsergebnisse zum Informationsbedarf mit 75 Prozent für doppelte Recheninformationen wesentlich höher als diejenigen zu Kosten- und Leistungsdaten mit knapp 46 Prozent. Daraus kann abgeleitet werden, dass die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung mehrheitlich die Auffassung vertreten, doppelte Recheninformationen sind zur Aufgabenerfüllung besser geeignet als Kosten- und Leistungsdaten. Insofern bezieht sich die nachfolgende Auswertung der Untersuchungsergebnisse für beide Entscheidungsträgertypen und für den Funktionsträgertyp Verwaltung nur auf doppelte Recheninformationen.

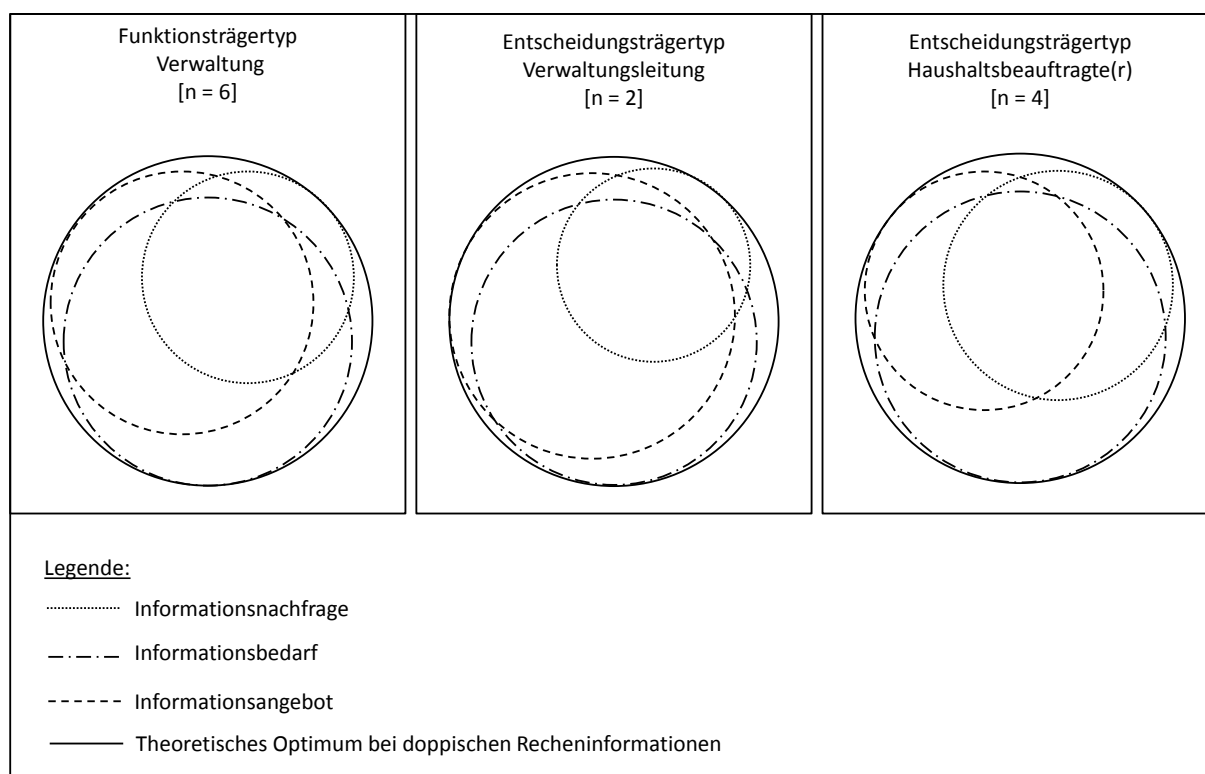
	Doppelte Recheninformationen		
	Nachfrage	Bedarf	Angebot
Verwaltungsleitung [n = 2]	34,38%	75,00%	75,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung [n = 4]	48,44%	78,12%	52,50%
Verwaltung insgesamt [n = 6]	41,41%	76,56%	63,75%
<u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.			

Ansicht 147: Untersuchungsergebnisse zu doppelten Recheninformationen für Verwaltungen

Quelle: Eigene Darstellung

Bei Betrachtung der Untersuchungsergebnisse in Ansicht 147 fällt auf, dass mehr als drei Viertel der Befragungsteilnehmer des Funktionsträgertyps Verwaltung von der Eignung doppischer Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung grundsätzlich überzeugt sind (→ Informationsbedarf). Hinsichtlich des Informationsangebots zeigen die Untersuchungsergebnisse, dass doppische Recheninformationen im Durchschnitt für etwa zwei Drittel der Befragungsteilnehmer vorliegen (→ Informationsangebot). Fraglich ist allerdings, warum der Anteil derjenigen, die doppischen Recheninformationen nachfragen, im Verhältnis dazu jeweils so gering ist (→ Informationsnachfrage).

In der nachfolgenden Ansicht 148 findet sich ein Beispiel für mögliche Deckungsverhältnisse zwischen den drei Einflussgrößen bei doppischen Recheninformationen.



Ansicht 148: Informationsbedarfsdeckung bei doppischen Recheninformationen für Verwaltungen

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 148 wird deutlich, dass sich diese für beide Entscheidungsträgertypen hinsichtlich der Informationsnachfrage und des Informationsangebots wesentlich voneinander unterscheiden. Im Gegensatz dazu sind dieselben Entscheidungsträgertypen in nahezu gleichen Anteilen von der Eignung doppischer Recheninformati-

onen zur Aufgabenerfüllung überzeugt (→ Informationsbedarf). Die Wahrscheinlichkeit für einen paradoxen Zustand zwischen den Einflussgrößen Informationsbedarf und Informationsnachfrage ist beim Entscheidungsträgertyp Verwaltungsleitung, aufgrund des schlechteren Deckungsverhältnisses zwischen den beiden Einflussgrößen, höher als beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung.

6.1.4 Rechnungshöfe mit Finanzkontrollaufgaben

Die in Abschnitt 5.5.4 durchgeführte Analyse der Deckungsverhältnisse zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf und die zusammenfassende Auswertung dieser in Ansicht 142 zeigen, dass sich zur Aufgabenerfüllung der Befragungsteilnehmer des Funktionsträgertyps Rechnungshof Kosten- und Leistungsinformationen insgesamt am besten eignen. Für diese Recheninformationen sind die Deckungsverhältnisse zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf bei beiden Entscheidungsträgertypen jeweils am größten. Aus diesem Grund beziehen sich die nachfolgenden Analysen dieses Abschnitts ausschließlich auf Kosten- und Leistungsinformationen.

In der nachfolgenden Ansicht 149 sind die Ergebnisse zur Darstellung der Deckungsverhältnisse für Kosten- und Leistungsinformationen der Entscheidungsträgertypen des Funktionsträgertyps Rechnungshof enthalten.

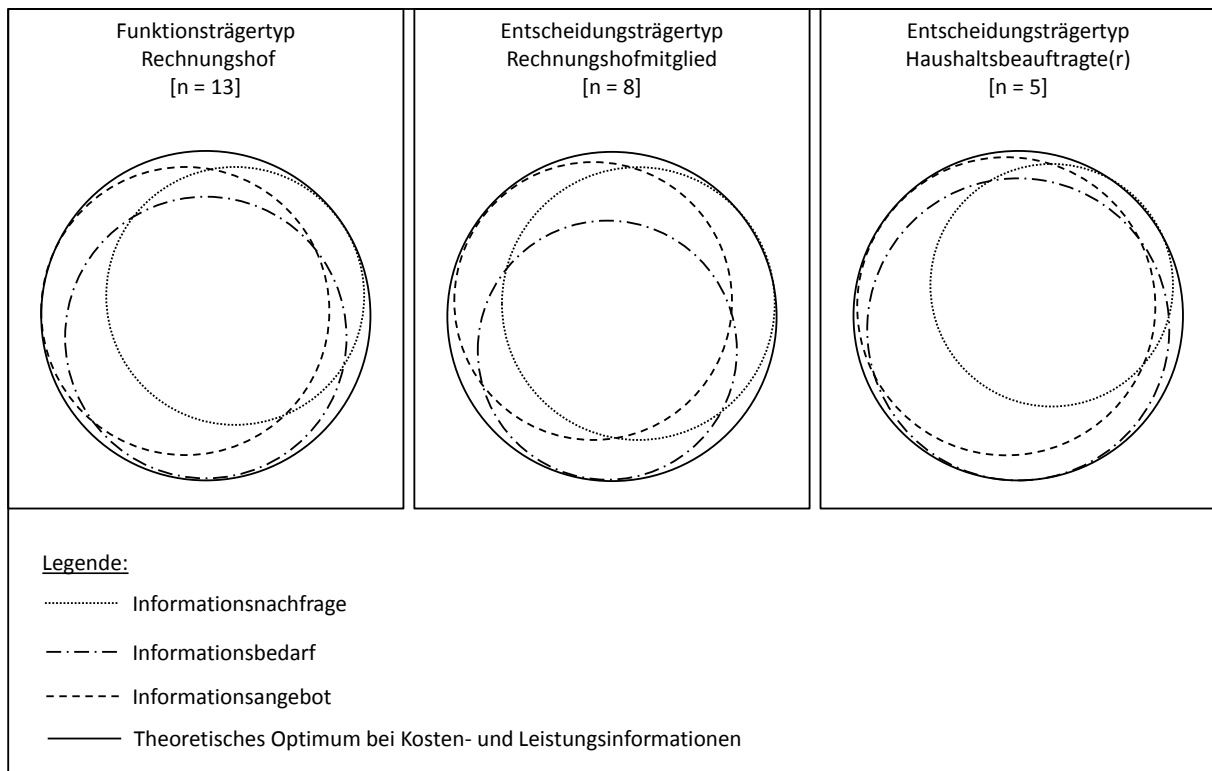
	Kosten- und Leistungsinformationen		
	Nachfrage	Bedarf	Angebot
Rechnungshofmitglied [n = 8]	68,75%	61,98%	71,25%
Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof [n = 5]	54,17%	84,16%	82,00%
Rechnungshof insgesamt [n = 13]	61,46%	73,07%	76,63%
<u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.			

Ansicht 149: Untersuchungsergebnisse zu Kosten- und Leistungsinformationen für Rechnungshöfe

Quelle: Eigene Darstellung

Vergleicht man die Umfrageergebnisse in Ansicht 149 mit denjenigen der Befragungsteilnehmer der Funktionsträgertypen Parlament und Regierungen in den Ansichten 143 und 145 zu Kosten- und Leistungsinformationen, liegen für die Befragungsteilnehmer des Funktionsträgertyps Rechnungshof insgesamt betrachtet jeweils bessere Deckungsverhältnisse vor. Ausschlaggebend hierfür sind die Untersuchungsergebnisse zum Recheninformationsangebot an Kosten- und Leistungsinformationen.

Bei Einzelbetrachtung der Untersuchungsergebnisse je Entscheidungsträgertyp des Funktionsträgertyps Rechnungshof ist festzustellen, dass diese zum Teil erheblich voneinander abweichen. Die nachfolgende Ansicht 150 enthält Beispiele für mögliche Deckungsverhältnisse zwischen den drei Einflussgrößen.



Ansicht 150: Informationsbedarfsdeckung bei Kosten- und Leistungsinformationen für Rechnungshöfe

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Abbildungen in Ansicht 150 ist festzustellen, dass die Wahrscheinlichkeit für einen paradoxen Zustand beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof geringer ist als beim Entscheidungsträgertyp Rechnungshofmitglied, aufgrund des

besseren Deckungsverhältnisses zwischen den beiden Einflussgrößen Informationsbedarf und Informationsnachfrage.

6.1.5 Verfassungsgerichte mit Rechtsprechungsaufgaben

Die in Abschnitt 5.5.5 durchgeführte Analyse der Deckungsverhältnisse zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf und die zusammenfassende Auswertung dieser in Ansicht 142 zeigen, dass sich zur Aufgabenerfüllung der Befragungsteilnehmer des Funktionsträgertyps Verfassungsgericht doppische Recheninformationen insgesamt am besten eignen. Für diese Recheninformationen sind die Deckungsverhältnisse zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht am größten. Da Senatsmitglieder an der Befragung nicht direkt teilgenommen haben, spiegeln die Untersuchungsergebnisse in der nachfolgenden Ansicht 151 ausschließlich die Auffassungen der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht wider.⁵⁸⁷

	Doppische Recheninformationen		
	Nachfrage	Bedarf	Angebot
Senatsmitglied [n = 0]	k. A.	k. A.	k. A.
Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht [n = 2]	62,50%	62,50%	45,00%
Verfassungsgericht insgesamt [n = 2]	62,50%	62,50%	45,00%
<u>Hinweis:</u> Die Untersuchungsergebnisse enthalten zum Teil gerundete Werte.			

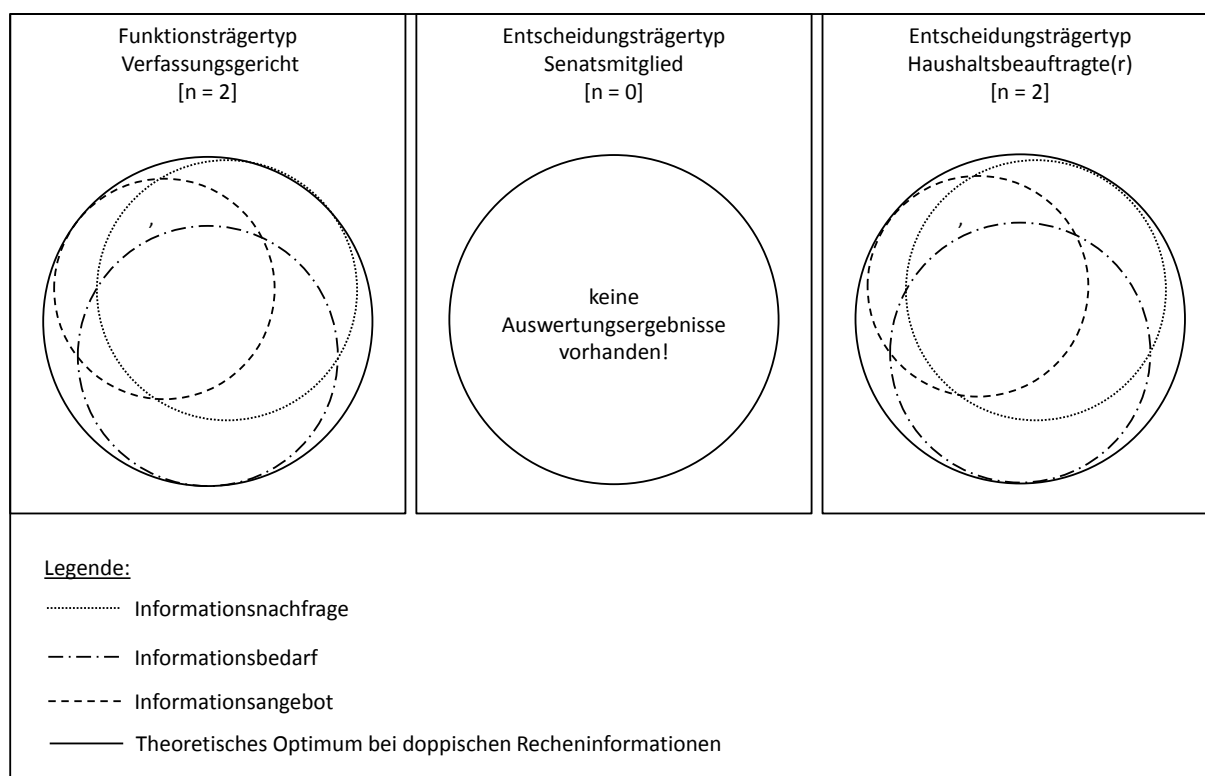
Ansicht 151: Untersuchungsergebnisse zu doppischen Recheninformationen für Verfassungsgerichte

Quelle: Eigene Darstellung

Vergleicht man die Untersuchungsergebnisse der Ansichten 147 und 151 miteinander, wird deutlich, dass für doppische Recheninformationen die Deckungsverhältnisse zwischen den

⁵⁸⁷ Senatsmitglieder, die an der Befragung teilnahmen, hatten den Fragenkatalog nicht ausgefüllt. Sie hatten sich meist nur ganz allgemein zum Inhalt des Fragenkatalogs geäußert. Eine objektive Auswertung war deshalb für diesen Befragungsteilnehmerkreis nicht möglich.

drei Einflussgrößen beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht schlechter sind als beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung. Die Befragungsergebnisse sind hier, mit Ausnahme zur Informationsnachfrage, jeweils besser. Um den Bedarf zu decken, ist zu empfehlen, das aktuelle Informationsangebot dem Informationsbedarf an doppischen Recheninformationen für die Befragungsteilnehmer des Funktionsträgertyps Verfassungsgericht anzupassen, zumal genauso viele Befragungsteilnehmer diese Recheninformationen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllungen auch nachfragen würden (→ Informationsnachfrage). In der nachfolgenden Ansicht 152 finden sich mögliche Deckungsverhältnisse zwischen den drei Einflussgrößen für doppische Recheninformationen.



Ansicht 152: Informationsbedarfsdeckung bei doppischen Recheninformationen für Verfassungsgerichte

Quelle: Eigene Darstellung

Werden die Untersuchungsergebnisse der Ansichten 147 und 151 sowie die Beispiele der Ansichten 148 und 152 zu doppischen Recheninformationen miteinander verglichen, zeigt sich, dass die Deckungslücken zwischen den beiden Einflussgrößen Informationsbedarf und Informationsnachfrage beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht geringfügig größer sind als beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung.

6.1.6 Erörterungen zu möglichen Deckungslücken zwischen Informationsnachfrage, Informationsbedarf und Informationsangebot

6.1.6.1 Parlamente mit Gesetzgebungs- und Kontrollaufgaben

Die Untersuchungsergebnisse zur Nachfrage und zum Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen in Ansicht 143 verdeutlichen, dass für die Mehrheit der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Parlament die Wahrscheinlichkeit für einen paradoxen Zustand höher ist, als für die Mehrheit der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied. Denn die zwischen den Untersuchungsergebnissen zur Nachfrage und zum Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen bestehenden Deckungslücken sind für dieselben Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Parlament wesentlich höher als für diejenigen des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied. Vermutlich beruhen derartige Deckungslücken auf Kommunikationsstörungen und Informationsasymmetrien hinsichtlich der Notwendigkeit von Kosten- und Leistungsinformationen zur Unterstützung der jeweiligen Aufgabenerfüllungen beider Entscheidungsträgertypen. So zeigen etwa die in Ansicht 143 dargestellten Untersuchungsergebnisse, dass lediglich 45 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied und nur rd. 27 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Parlament über Kosten- und Leistungsinformationen verfügen (→ Angebot). Die Differenzen zwischen diesen Untersuchungsergebnissen beider Entscheidungsträgertypen in Höhe von etwa 18 Prozent und das insgesamt niedrige Angebot an Kosten- und Leistungsinformationen von durchschnittlich rd. 36 Prozent für beide Entscheidungsträgertypen zusammen bzw. für den Funktionsträgertyp Parlament sind Indizien sowohl für bereits bestehende Kommunikationsstörungen als auch für das Vorliegen von Informationsasymmetrien zwischen diesen.

6.1.6.2 Regierungen mit Gestaltungsaufgaben

Die Untersuchungsergebnisse hinsichtlich der Nachfrage und des Bedarfs an Kosten- und Leistungsinformationen in Ansicht 145 beziehen sich ausschließlich auf den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Regierung, da Regierungsmitglieder an der Befragung nicht teilgenommen haben. Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse zur Nachfrage und zum

Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen, ist festzustellen, dass für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Regierung die Wahrscheinlichkeit für einen paradoxen Zustand niedriger ist, als vergleichsweise für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Parlament (→ Ansicht 143). Während sich die Untersuchungsergebnisse zum Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen beider Entscheidungsträgertypen im Wesentlichen entsprechen, sind die Differenzen bei den Untersuchungsergebnissen zur Nachfrage nach Kosten- und Leistungsinformationen um ein vielfaches höher. Danach fragen rd. 66 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Regierung Kosten- und Leistungsinformationen nach. Bei denjenigen des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Parlament sind es nur gut 33 Prozent. Bezieht man zusätzlich die Untersuchungsergebnisse zum Angebot an Kosten- und Leistungsinformationen in die Analyse mit ein, verfügen 66 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Regierung und nur rd. 27 Prozent derjenigen des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Parlament aktuell über Kosten- und Leistungsinformationen. Aufgrund der vorliegenden Untersuchungsergebnisse für beide Entscheidungsträgertypen ist davon auszugehen, dass Kommunikationsstörungen und Informationsasymmetrien hinsichtlich der Notwendigkeit von Kosten- und Leistungsinformationen zur Unterstützung der jeweiligen Aufgabenerfüllung bestehen, deren Auftreten allerdings für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Regierung weniger wahrscheinlich sind, als für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Parlament.

6.1.6.3 Verwaltungen mit Umsetzungsaufgaben

Die Untersuchungsergebnisse zur Nachfrage und zum Bedarf an doppischen Recheninformationen in Ansicht 147 zeigen, dass für die Mehrheit der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltungsleitung die Wahrscheinlichkeit für einen paradoxen Zustand höher ist, als für die Mehrheit der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung. Denn die Untersuchungsergebnisse zu Nachfrage und Bedarf an doppischen Recheninformationen sind beim Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung jeweils besser. Vermutlich beruhen derartige Deckungslücken zwischen Nachfrage und zum Bedarf an doppischen Recheninformationen auf Kommunikationsstörun-

gen und Informationsasymmetrien, die beispielsweise auf das unterschiedliche Angebot an doppischen Recheninformationen für die Befragungsteilnehmer beider Entscheidungsträgertypen zurückzuführen sind. Betrachtet man hierzu die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 147, stehen 75 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Verwaltung solche Recheninformationen zur Verfügung. Im Gegensatz dazu sind es nur rd. 53 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung, die über doppische Recheninformationen zur Unterstützung ihrer Aufgabenerfüllungen verfügen.

6.1.6.4 Rechnungshöfe mit Finanzkontrollaufgaben

Die Untersuchungsergebnisse zur Nachfrage und zum Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen in Ansicht 149 legen dar, dass für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied die Wahrscheinlichkeit für einen paradoxen Zustand höher ist, als für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof. Denn die Untersuchungsergebnisse zum Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied liegen mit rd. 62 Prozent um etwa 22 Prozent hinter denjenigen des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof. Im Gegensatz dazu fragen rd. 69 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied und rd. 54 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof Kosten- und Leistungsinformationen nach. Betrachtet man insgesamt die Untersuchungsergebnisse zur Nachfrage und zum Bedarf an Kosten- und Leistungsinformationen, bestehen für die Untersuchungsergebnisse des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied höhere Deckungslücken. Wahrscheinlich sind derartige Deckungslücken auf Kommunikationsstörungen und Informationsasymmetrien zurückzuführen, die etwa aus den unterschiedlichen Befragungsergebnissen zum Angebot an Kosten- und Leistungsinformationen beider Entscheidungsträgertypen resultieren können. Denn die in Ansicht 149 abgebildeten Untersuchungsergebnisse zeigen, dass mit 82 Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof und mit rd. 71 Prozent die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied bereits über Kosten- und Leistungsinformationen verfügen.

6.1.6.5 Verfassungsgerichte mit Rechtsprechungsaufgaben

Die Ergebnisse der Untersuchung zur Nachfrage und zum Bedarf an doppelten Recheninformationen in Ansicht 151 beziehen sich ausschließlich auf den Entscheidungsträgertyp Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht. Für den Entscheidungsträgertyp Senatsmitglied wurden keine berücksichtigt (→ Ansicht 61). Betrachtet man Ansicht 151, werden von jeweils rd. 63 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht doppelte Recheninformationen nachgefragt (→ Informationsnachfrage) und zur Aufgabenerfüllung für erforderlich gehalten (→ Informationsbedarf). Im Vergleich dazu fragen nur rd. 48 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung (→ Ansicht 147) doppelte Recheninformationen nach. Für rd. 78 Prozent derselben Befragungsteilnehmer sind allerdings doppelte Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung wichtig.

Fasst man die Untersuchungsergebnisse zur Nachfrage und zum Bedarf an doppelten Recheninformationen für beide Entscheidungsträgertypen jeweils zusammen, zeigen sich in etwa gleichgroße Deckungslücken zwischen der Informationsnachfrage und dem Informationsbedarf. Das bedeutet, dass die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten paradoxer Zustände bei beiden Entscheidungsträgertypen gleichhoch ist. Beim Vergleich der Untersuchungsergebnisse zum doppelten Recheninformationsangebot für beide Entscheidungsträgertypen sind jedoch Unterschiede festzustellen. Während rd. 53 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung über doppelte Recheninformationen verfügen (→ Ansicht 147), sind es nur 45 Prozent der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht (→ Ansicht 151). Das bedeutet, dass vermutlich für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht Kommunikationsstörungen und Informationsasymmetrien auf Basis doppelter Recheninformationen wahrscheinlicher sind als für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung.

6.2 Systemtheorie als Analyseinstrument zur Erklärung von Kommunikationsstörungen

6.2.1 Der Begriff „Soziales System“

Die verschiedenen Auswertungen der Befragungsergebnisse im fünften Kapitel lassen vermuten, dass zwischen den Einflussgrößen Informationsnachfrage und Informationsbedarf Deckungslücken bestehen, die möglicherweise auf ein unterschiedliches Informationsangebot und damit auch auf Kommunikationsstörungen zwischen den am Haushaltsverfahren beteiligten Entscheidungsträgertypen zurückzuführen sind. Da das Ziel der Forschungsarbeit auch darin liegt, Wege zur Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens in struktureller Form aufzuzeigen, sind zunächst die Ursachen für derartige Kommunikationsstörungen herauszuarbeiten. Hierzu bietet sich beispielsweise der systemtheoretische Ansatz nach *Niklas Luhmann* an.

Im Mittelpunkt der Systemtheorie nach *Niklas Luhmann* befinden sich die „sozialen Systeme“, die wie alle Systeme⁵⁸⁸ aus Operationen⁵⁸⁹ bestehen, wobei Kommunikation den Kern eines sozialen Systems darstellt. *Niklas Luhmann* hat hierbei die Frage gestellt, ob Kommunikation mittels Computer Auswirkungen auf die gesellschaftliche Kommunikation hat und wie sich dadurch der kommunikative Prozess insgesamt verändern wird. Soziale Systeme können nur durch Kommunikation gebildet, weiterentwickelt und erhalten werden, anderenfalls wären sie nicht existent.⁵⁹⁰

Niklas Luhmann beschreibt diesen Prozess als Autopoiesis sozialer Systeme, wobei die „Kommunikationen sich dauernd in rekursiven – aufeinander zurückgreifenden – Schleifen verknüpfen und dadurch von ihrer Umwelt unterscheiden.“⁵⁹¹ Die damit einhergehende Abgrenzung zwischen der „Systeminnenwelt“ und der „Systemaußenwelt“ stellt er als System-

⁵⁸⁸ Vgl. *Berghaus, Margot (2003)*, S. 33. Von den „sozialen Systemen“ unterscheidet *Niklas Luhmann* „biologische Systeme“ und „psychische Systeme“.

⁵⁸⁹ Vgl. *Luhmann, Niklas (1995)*, S. 27: „Nur ein System kann operieren, und nur Operationen können ein System produzieren.“; vgl. *Berghaus, Margot (2003)*, S. 39. Soziale Systeme operieren durch Kommunikation. Biologische Systeme operieren durch Leben und psychische Systeme operieren durch Gedanken.

⁵⁹⁰ Vgl. *Luhmann, Niklas (1995)*, S. 26.

⁵⁹¹ *Martens, Will/Ortmann, Günther (2006)*, S. 434; vgl. *Krause, Detlef (2005)*, S. 232 m.w.N.: „Als autopoietisch wollen wir Systeme bezeichnen, die die Elemente aus denen sie bestehen, durch die Elemente aus denen sie bestehen, selbst produzieren und reproduzieren.“

Umwelt-Differenz dar, dem zentralen Aspekt seines systemtheoretischen Ansatzes.⁵⁹² Innerhalb des Systems können sich wiederum Systeme bilden, die als Subsysteme bezeichnet werden.⁵⁹³ Durch die Differenzierung von ihrer Umwelt folgt auch die Begründung für die Konstitution der Subsysteme „Parlament“, „Regierung“, „Verwaltung“, „Rechnungshof“ und „Verfassungsgericht“. Diese Subsysteme reagieren auf eine Komplexitätszunahme der Umwelt, z.B. durch Reformen des öffentlichen Rechnungswesens, zunächst mit einer „Binnendifferenzierung“⁵⁹⁴. Binnendifferenzierung bedeutet, dass sich Systeme im Rahmen ihrer Entscheidungskommunikationen nur auf andere Entscheidungskommunikationen desselben Systems beziehen. *Niklas Luhmann* bezeichnet solche Systeme als autopoietisch, selbstreferentiell und operativ geschlossen.⁵⁹⁵ Derartige Systeme sind durch eine strikte Selbstbezüglichkeit gekennzeichnet, die externe Umwelteinflüsse nur dann berücksichtigen, wenn sie selbst Gegenstand der Kommunikation werden. So würden z. B. Änderungen im öffentlichen Rechnungswesen, etwa aufgrund von Haushaltsrechtsreformen, nur dann von den oben aufgeführten Subsystemen umgesetzt werden, wenn dies durch Rechtsvorschriften geregelt wäre. Bei der Ausgestaltung solcher Rechtsvorschriften, die insgesamt auf eine Reduktion der durch das neue öffentliche Rechnungswesen gestiegenen Informationskomplexität abzielen, können Kommunikationsstörungen etwa aufgrund unterschiedlicher Informationsbedürfnisse zwischen den Subsystemen entstehen. Auch eine einheitliche Ausgestaltung von Rechnungswesenstandards, wie sie beispielsweise vom Bund-Länder-Standardisierungsgremium nach § 49a HGrG vorgelegt wurden, können solche Kommunikationsstörungen per se nicht beseitigen. Es stellt sich die Frage, ob eine aufgabenorientierte Ausgestaltung des öffentlichen Rechnungswesens nicht der bessere Reformweg ist, weil dadurch die Bedürfnisse der Entscheidungsträger hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllungen selektiv berücksichtigt werden könnten, mit der Folge besserer Recheninformationen für alle Adressaten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nach dem systemtheoretischen Ansatz von *Niklas Luhmann* das „Öffentliche Rechnungswesen“ ein soziales Subsystem ist, zu dem die sozialen

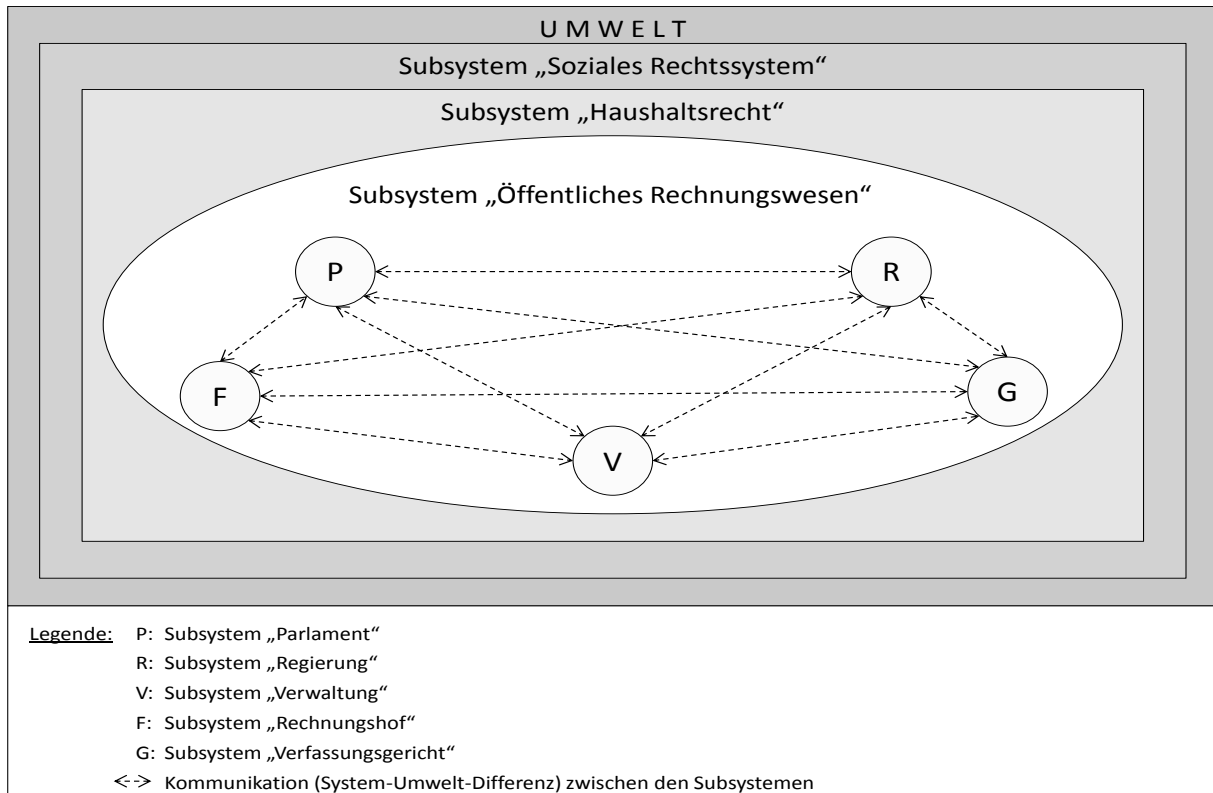
⁵⁹² Vgl. *Luhmann, Niklas (1995)*, S. 27; vgl. *Luhmann, Niklas (2006)*, S. 66 ff.; vgl. *Luhmann, Niklas (1984)*, S. 115 f. „Wir werden daher immer wieder Anlaß haben, darauf hinzuweisen, daß der primäre Gegenstand der Systemtheorie nicht ein Gegenstand (oder eine Gegenstandsart) »System« ist, sondern die Differenz von System und Umwelt.“

⁵⁹³ Vgl. *Damkowski, Wulf/Precht, Claus (1995)*, S. 19; vgl. *Krause, Detlef (2005)*, S. 231.

⁵⁹⁴ Vgl. *Martens, Will/Ortmann, Günther (2006)*, S. 434.

⁵⁹⁵ Vgl. *Luhmann, Niklas (1984)*, S. 28; vgl. *Luhmann, Niklas (1997)*, S. 79.

Subsysteme „Parlament“, „Regierung“, „Verwaltung“, „Rechnungshof“ und „Verfassungsgericht“ gehören. Sie sind bedeutend für die „Struktur, Gestaltung und Entwicklung“⁵⁹⁶ des sozialen Subsystems „Öffentliches Rechnungswesen“ und stehen zueinander in einem wechselseitigen Verhältnis, in einer System-Umwelt-Differenz. Jedes Subsystem ist zugleich auch eine relevante Umwelt für die übrigen Subsysteme, da zwischen diesen gegenseitige Abhängigkeiten und Versuche der Einflussnahme bestehen.⁵⁹⁷



Ansicht 153: System-Umwelt-Differenzen im Subsystem Öffentliches Rechnungswesen

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man Ansicht 153 ist festzustellen, dass das Subsystem „Öffentliches Rechnungswesen“ die relevante Umwelt für die jeweiligen Subsysteme Parlament, Regierung, Verwaltung, Rechnungshof und Verfassungsgericht bildet. Für die analytische Untersuchung der möglichen System-Umwelt-Differenzen, d.h. der Kommunikationen zwischen den einzelnen

⁵⁹⁶ Damkowski, Wulf/Precht, Claus (1995), S. 19.

⁵⁹⁷ Vgl. Damkowski, Wulf/Precht, Claus (1995), S. 19: „(...) ein soziales System im Umfeld des jeweils den Erkenntnisstand bildenden sozialen Systems ist zugleich eine relevante Umwelt für dieses soziale System. Sie ist relevant insofern, als zwischen dem zu betrachtenden System und ihr wechselseitige Einflussbeziehungen und Einflussversuche bestehen.“

Subsystemen untereinander, wird unterstellt, dass das Subsystem „Öffentliches Rechnungswesen“ als gegeben vorausgesetzt wird. Die nachfolgende Ansicht zeigt Beispiele für Kommunikationen zwischen den Subsystemen des Subsystems „Öffentliches Rechnungswesen“.

		Informationssender				
		Umwelt P	Umwelt R	Umwelt V	Umwelt F	Umwelt G
Informationsempfänger	Subsystem P_M	$P_M \leftarrow P_B$	$P_M \leftarrow R_B$	$P_M \leftarrow V_B$	$P_M \leftarrow F_B$	$P_M \leftarrow G_B$
		$P_M \leftarrow P_M$	$P_M \leftarrow R_M$	$P_M \leftarrow V_L$	$P_M \leftarrow F_M$	$P_M \leftarrow G_M$
	Subsystem P_B	$P_B \leftarrow P_B$	$P_B \leftarrow R_B$	$P_B \leftarrow V_B$	$P_B \leftarrow F_B$	$P_B \leftarrow G_B$
		$P_B \leftarrow P_M$	$P_B \leftarrow R_M$	$P_B \leftarrow V_L$	$P_B \leftarrow F_M$	$P_B \leftarrow G_M$
	Subsystem R_M	$R_M \leftarrow P_B$	$R_M \leftarrow R_B$	$R_M \leftarrow V_B$	$R_M \leftarrow F_B$	$R_M \leftarrow G_B$
		$R_M \leftarrow P_M$	$R_M \leftarrow R_M$	$R_M \leftarrow V_L$	$R_M \leftarrow F_M$	$R_M \leftarrow G_M$
	Subsystem R_B	$R_B \leftarrow P_B$	$R_B \leftarrow R_B$	$R_B \leftarrow V_B$	$R_B \leftarrow F_B$	$R_B \leftarrow G_B$
		$R_B \leftarrow P_M$	$R_B \leftarrow R_M$	$R_B \leftarrow V_L$	$R_B \leftarrow F_M$	$R_B \leftarrow G_M$
	Subsystem V_L	$V_L \leftarrow P_B$	$V_L \leftarrow R_B$	$V_L \leftarrow V_B$	$V_L \leftarrow F_B$	$V_L \leftarrow G_B$
		$V_L \leftarrow P_M$	$V_L \leftarrow R_M$	$V_L \leftarrow V_L$	$V_L \leftarrow F_M$	$V_L \leftarrow G_M$
	Subsystem V_B	$V_B \leftarrow P_B$	$V_B \leftarrow R_B$	$V_B \leftarrow V_B$	$V_B \leftarrow F_B$	$V_B \leftarrow G_B$
		$V_B \leftarrow P_M$	$V_B \leftarrow R_M$	$V_B \leftarrow V_L$	$V_B \leftarrow F_M$	$V_B \leftarrow G_M$
	Subsystem F_M	$F_M \leftarrow P_B$	$F_M \leftarrow R_B$	$F_M \leftarrow V_B$	$F_M \leftarrow F_B$	$F_M \leftarrow G_B$
		$F_M \leftarrow P_M$	$F_M \leftarrow R_M$	$F_M \leftarrow V_L$	$F_M \leftarrow F_M$	$F_M \leftarrow G_M$
	Subsystem F_B	$F_B \leftarrow P_B$	$F_B \leftarrow R_B$	$F_B \leftarrow V_B$	$F_B \leftarrow F_B$	$F_B \leftarrow G_B$
		$F_B \leftarrow P_M$	$F_B \leftarrow R_M$	$F_B \leftarrow V_L$	$F_B \leftarrow F_M$	$F_B \leftarrow G_M$
	Subsystem G_M	$G_M \leftarrow P_B$	$G_M \leftarrow R_B$	$G_M \leftarrow V_B$	$G_M \leftarrow F_B$	$G_M \leftarrow G_B$
		$G_M \leftarrow P_M$	$G_M \leftarrow R_M$	$G_M \leftarrow V_L$	$G_M \leftarrow F_M$	$G_M \leftarrow G_M$
	Subsystem G_B	$G_B \leftarrow P_B$	$G_B \leftarrow R_B$	$G_B \leftarrow V_B$	$G_B \leftarrow F_B$	$G_B \leftarrow G_B$
		$G_B \leftarrow P_M$	$G_B \leftarrow R_M$	$G_B \leftarrow V_L$	$G_B \leftarrow F_M$	$G_B \leftarrow G_M$

Legende: P: Parlament; R: Regierung; V: Verwaltung; F: Finanzkontrolle (Rechnungshof); G: Verfassungsgericht;
 Index_B: Haushaltsbeauftragte(r); Index_M: Mitglied; Index_L: Leitung

Ansicht 154: Interdependenzen zwischen den Subsystemen des öffentlichen Rechnungswesens

Quelle: Eigene Darstellung

In der „Horizontalen“ stehen die jeweiligen Subsysteme, die selbstreferentiell beobachten; in der „Vertikalen“ die relevanten Umwelten, die von den jeweiligen Subsystemen beobachtet werden. Mit den Zellen „ $P_M \leftarrow P_M$ “, „ $P_B \leftarrow P_B$ “, „ $R_M \leftarrow R_M$ “, „ $R_B \leftarrow R_B$ “, „ $V_L \leftarrow V_L$ “, „ $V_B \leftarrow V_B$ “, „ $F_M \leftarrow F_M$ “, „ $F_B \leftarrow F_B$ “ und „ $G_M \leftarrow G_M$ “, „ $G_B \leftarrow G_B$ “ soll verdeutlicht werden,

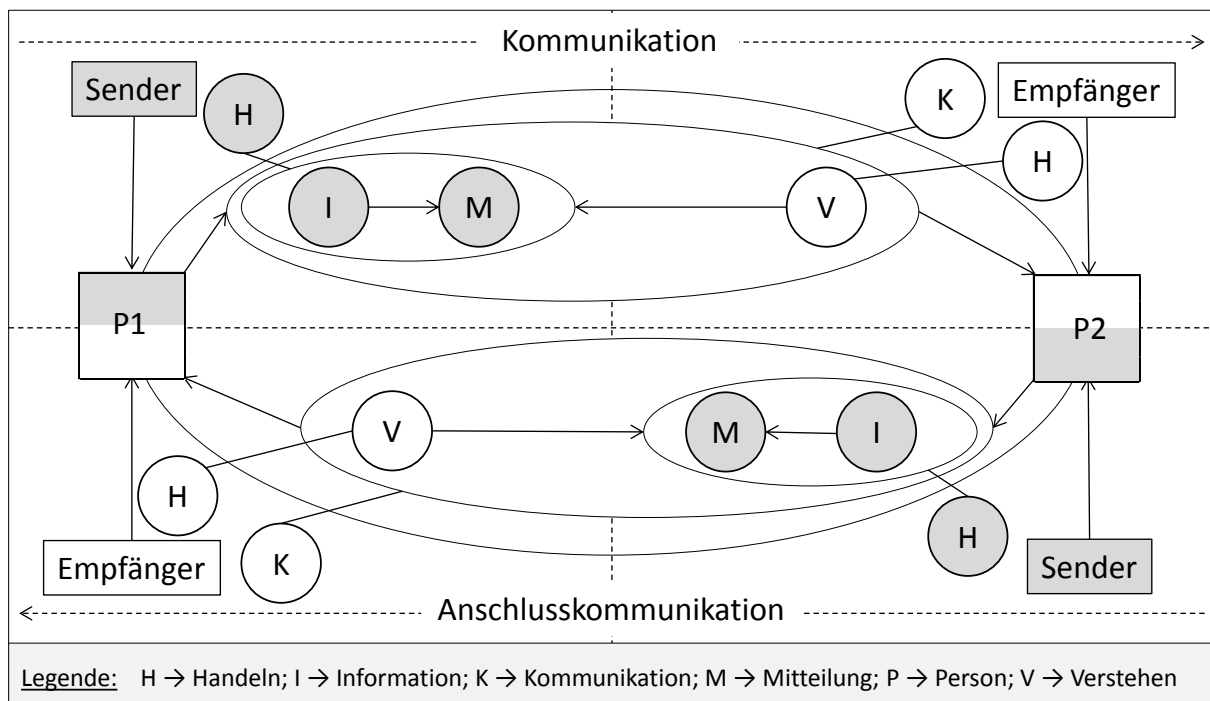
dass Bestandteil der jeweiligen beobachtenden Subsysteme wiederum weitere beobachtete Subsysteme sein können, die eine relevante Umwelt für die beobachtenden Subsysteme darstellen. Etwa setzt sich das Subsystem „Parlament“ aus den einzelnen politischen Fraktionen zusammen, die wiederum in beliebiger System-Umwelt-Differenz ($P_M \leftarrow P_M$) zueinander stehen können. Das Subsystem „Regierung“ könnte die Kommunikation zwischen den Koalitionspartnern ($R_M \leftarrow R_M$) zum Inhalt haben. Ebenso kommunizieren innerhalb des Subsystems „Verwaltung“ beispielsweise die jeweiligen Ressortleitungen ($V_L \leftarrow V_L$) miteinander, währenddessen die Subsysteme „Rechnungshof“ und „Verfassungsgericht“ die Kommunikation zwischen den jeweiligen Rechnungshofmitgliedern ($F_M \leftarrow F_M$) bzw. Senatsmitgliedern ($G_M \leftarrow G_M$) beinhalten könnte. Aber auch zwischen den Haushaltsbeauftragten der jeweiligen Subsysteme kann Kommunikation stattfinden, etwa im Zusammenhang mit der verwaltungsseitigen Umsetzung der Rechnungswesenreform.⁵⁹⁸

Aufgrund der in Ansicht 154 dargestellten vielfältigen Möglichkeiten für Kommunikationen innerhalb des Subsystems „Öffentliches Rechnungswesen“ sind Kommunikationsstörungen zwischen einzelnen Informationssendern und Informationsempfängern nicht auszuschließen. Ob im Zusammenhang mit der Haushaltsrechtsreform zum neuen öffentlichen Rechnungswesen die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Kommunikationsstörungen seit dem 1. Januar 2010 zu oder abgenommen hat, soll anhand der Untersuchungsergebnisse des fünften Kapitels analysiert werden. Zunächst aber folgt eine Beschreibung des Kommunikationsprozesses sozialer Systeme.

⁵⁹⁸ Im Subsystem „Verwaltung“ werden Änderungen zum öffentlichen Rechnungswesen ressortübergreifend und zum Teil auch länderübergreifend erarbeitet. Ein Beispiel hierzu ist das Bund-Länder-Standardisierungsgremium nach § 49a HGrG.

6.2.2 Kommunikationsprozess sozialer Systeme

Kommunikation entsteht nach *Niklas Luhmann* erst durch einen Gesamtprozess aus Information (I), Mitteilung (M) und Verstehen (V), d.h. „durch eine Synthese von drei verschiedenen Selektionen.“⁵⁹⁹ Sie findet zwischen einem Informationsempfänger (→ der Beobachter) und einem Informationssender (→ der Beobachtete) statt, wobei „Information (I)“ und „Mitteilung (M)“ die Handlung des Informationssenders und „Verstehen (V)“ die Handlung des Informationsempfängers widerspiegelt. Die nachfolgende Ansicht verdeutlicht diesen Prozess.



Ansicht 155: Kommunikationsprozess sozialer (Sub)Systeme

Quelle: Eigene Darstellung

Kommunikation liegt demnach vor, sofern etwa Recheninformationen zum Haushaltsentwurf (I → Information) durch das Subsystem Regierung (P1 → Sender) dem Parlament (P2 → Empfänger) zur Verfügung gestellt werden (M → Mitteilung) und die Abgeordneten (Subsystem von P2) zur Kenntnis genommen haben (V → Verstehen), dass sie informiert

⁵⁹⁹ *Luhmann, Niklas (1995), S. 115.*

wurden.⁶⁰⁰ Die Annahme (V) ist Voraussetzung einer Anschlusskommunikation, bei der der Empfänger (P2) zum Sender wird. Bei Ablehnung ist die Kommunikation hingegen beendet. Ebenso findet Kommunikation statt, wenn beispielsweise innerhalb des Subsystems „Verwaltung“ aufgrund von Rechtsvorschriften geregelt wird, dass die Voranschläge zum Haushaltsentwurf in der Form eines Produkthaushaltes auf Basis von Kosten- und Leistungsinformationen von den Subsystemen des Subsystems „Verwaltung“ zu erfolgen haben.

Inwiefern das neue öffentliche Rechnungswesen zu einer Optimierung der Haushaltssteuerung führt, wird auch davon abhängen, ob die Recheninformationen, etwa in Form von Berichten, geeignet sind, die Entscheidungsträger im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllungen bestmöglich zu unterstützen. Zu vermeiden sind allerdings solche Recheninformationen in Form von Berichten, die zu erhöhtem Bürokratisierungsaufwand führen. Dieser kann zum Beispiel dadurch entstehen, dass entscheidungsunerhebliche Recheninformationen produziert werden, die dann wieder auf ein entscheidungsrelevantes Maß reduziert werden müssen.

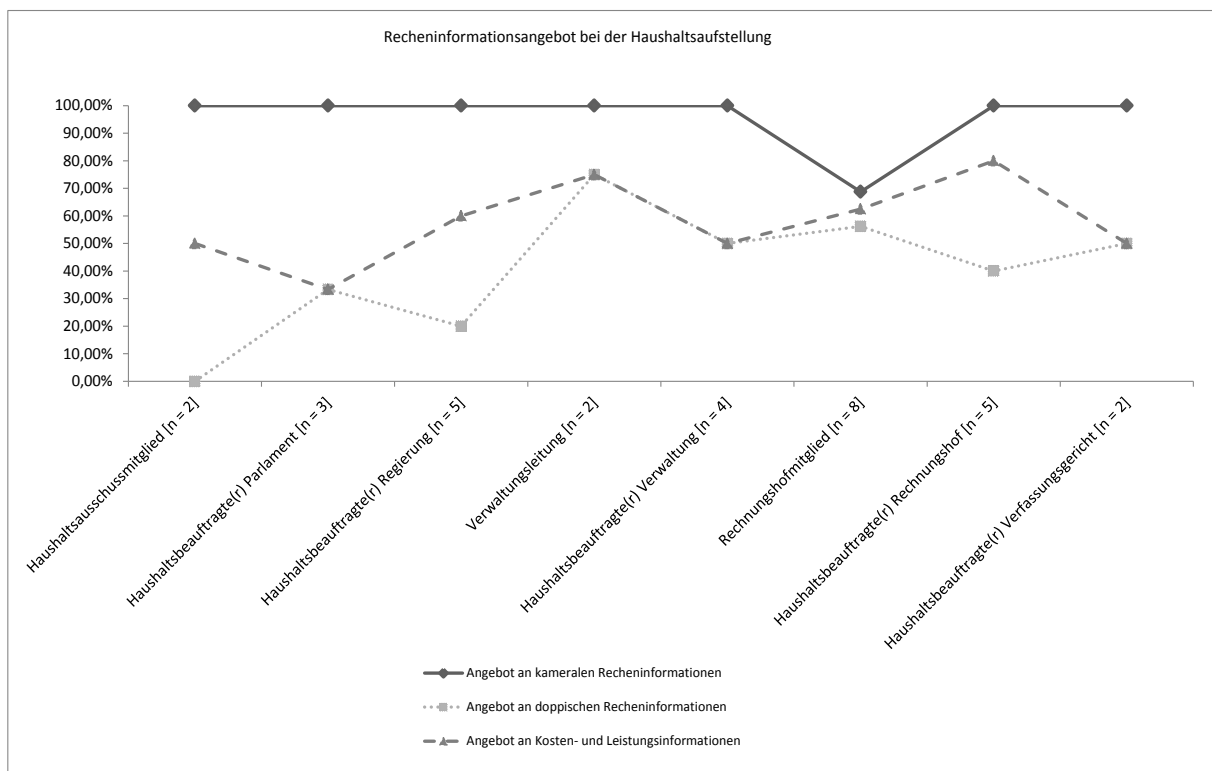
Denn für einen nachhaltigen Kommunikationserfolg, auch im Rahmen der Einführung des neuen öffentlichen Rechnungswesens, ist es erforderlich, dass Informationen im Sinne von Komplexitätsreduktion bedarfsgerecht selektiert werden und diese Informationen verstanden und als Basis für Folgekommunikationen angenommen werden. Ein positiver Aspekt von Informationsselektion ist, dass dadurch nur solche Informationen dem Empfänger (z.B. Subsystem „Parlament“) mitgeteilt werden, die unmittelbar entscheidungsrelevant und damit auch steuerungsrelevant sind. Dies sollte bei einer möglichen Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens und dem darauf aufbauendem Berichtswesen unbedingt berücksichtigt werden. Anderenfalls würde man Gefahr laufen, die Optimierung der Haushaltssteuerung durch „unnötige“ und steuerungsirrelevante Informationen zu konterkarieren. Das damit verbundene Risiko, falsche Entscheidungen zu treffen, hätte nicht nur negative Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung, sondern ist häufig auch mit „Mehrkosten“ verbunden.

⁶⁰⁰ Vgl. *Luhmann, Niklas (1989)*, S. 12. Beim Begriff „Verstehen“ geht es nicht um das inhaltliche Verständnis einer mitgeteilten Information, sondern lediglich um die Tatsache, dass man informiert wurde. Die Begriffe „Information“ und „Mitteilung“ sind im Kontext zu betrachten. Denn ohne Information keine Mitteilung und ohne Mitteilung keine Information.

6.2.3 Mögliche Kommunikationsstörungen bei der Haushaltsaufstellung

Die Kommunikation zwischen Informationssender und Informationsempfänger hängt zum einen von der Informationsmitteilung des Senders (\rightarrow I und M) und zum anderen von der Informationsannahme des Empfängers (\rightarrow V) ab. Das bedeutet, dass ein unterschiedliches Angebot an Recheninformationen zwischen Sender und Empfänger bereits auf Kommunikationsstörungen hindeuten kann, da die Kommunikationsbeteiligten nicht über den gleichen Recheninformationsstand verfügen.

In diesem und den nächsten Abschnitten wird untersucht, ob und wenn ja wie stark mit Kommunikationsstörungen zwischen den Entscheidungsträgern der Subsysteme im Rahmen des Haushaltsverfahrens zu rechnen ist. Dazu werden die Untersuchungsergebnisse zum Recheninformationsangebot des fünften Kapitels für kamerale, doppische und Kosten- und Leistungsdaten miteinander verglichen. Eine detaillierte Darstellung der Untersuchungsergebnisse findet sich im Anhang in Anlage 5. Die nachfolgende Ansicht zeigt die Auswertung der Untersuchungsergebnisse zur Haushaltsaufstellung.



Ansicht 156: Recheninformationsangebot bei der Haushaltsaufstellung

Quelle: Eigene Darstellung

Wie in Ansicht 156 und in Anlage 5 dargestellt, verfügen fast alle Befragungsteilnehmer über kamerales Recheninformationen bei der Haushaltsaufstellung, mit Ausnahme der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied.⁶⁰¹ Am zweithäufigsten liegen mit rd. 58 Prozent denselben Befragungsteilnehmern Kosten- und Leistungsdaten vor. Mit rd. 47 Prozent ist die Differenz zwischen den Untersuchungsergebnissen der Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) Parlament und Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof am höchsten. Über doppische Recheninformationen verfügen im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens insgesamt rd. 41 Prozent der Befragungsteilnehmer. Die größten Differenzen bestehen mit 75 Prozent zwischen den Untersuchungsergebnissen der Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied und Verwaltungsleitung.

Fasst man die Ergebnisse aller Befragungsteilnehmer [n = 31] zusammen, ist davon auszugehen, dass im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens Kommunikationsstörungen zwischen den jeweiligen Entscheidungsträgertypen beim doppischen Recheninformationsangebot wahrscheinlicher sind, als vergleichsweise bei den angebotenen Kosten- und Leistungsdaten oder kameralen Recheninformationen. Denn das insgesamt geringere Angebot an doppischen Recheninformationen und die zum Teil erheblichen Differenzen zwischen den Untersuchungsergebnissen der Befragungsteilnehmer der jeweiligen Entscheidungsträgertypen sind Indizien dafür. Die Untersuchungsergebnisse hierzu finden sich im Anhang in Anlage 5.

Trotz der Reform des Haushaltsgrundsätzegesetzes zum 1. Januar 2010 hat eine völlige Abkehr vom kameralen Rechnungswesen bislang (noch) nicht stattgefunden. Das zeigen aktuell auch die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder. Selbst bei den Reformländern Bremen, Hamburg und Hessen hat sich im Haushaltsrecht seither nicht viel verändert.⁶⁰²

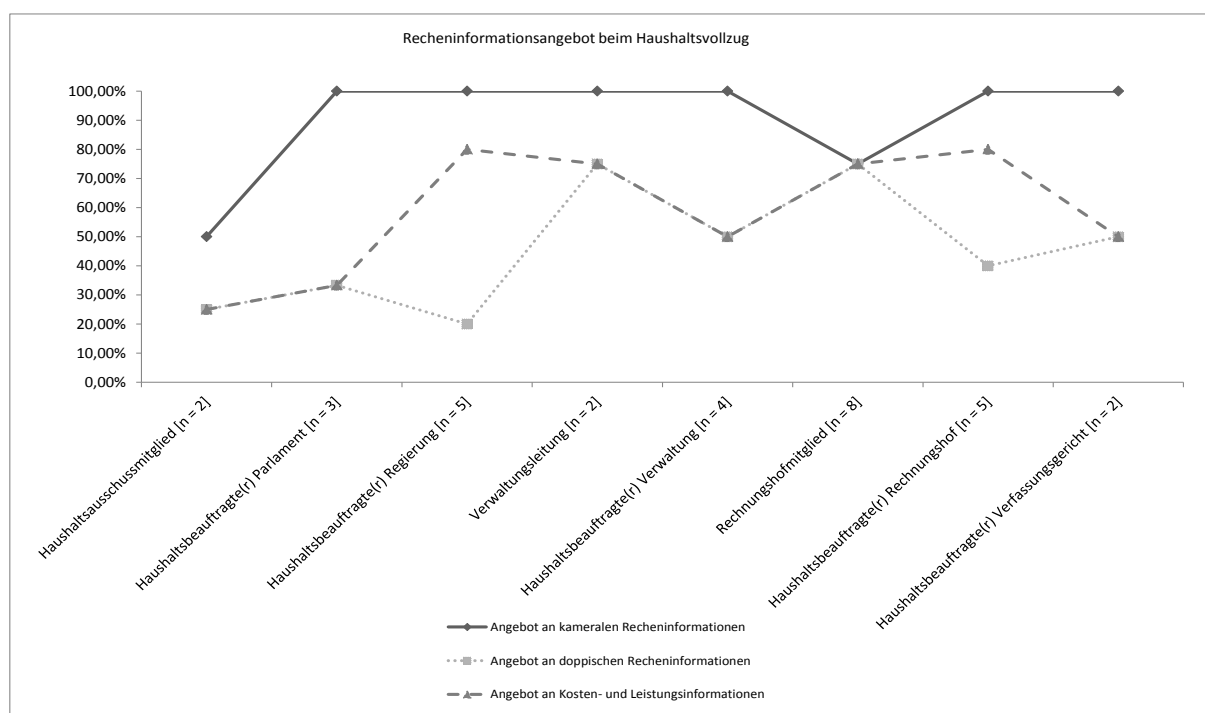
⁶⁰¹ Einige Rechnungshofmitglieder hatten geantwortet, dass sie an der Erstellung der Voranschläge zur Aufstellung des Haushaltsentwurfs nicht beteiligt sind. Dies sei Aufgabe der Präsidialabteilungen.

⁶⁰² Siehe hierzu die Haushaltsordnungen der Bundesländer Bremen, Hamburg und Hessen.

6.2.4 Mögliche Kommunikationsstörungen beim Haushaltsvollzug

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs tragen die Haushaltsbeauftragten die Verantwortung einer normenkonformen Haushaltsmittelbewirtschaftung innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches. Sie sind nach § 9 Absatz 2 Satz 2 BHO bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen.⁶⁰³

Die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 157 und in Anlage 5 veranschaulichen, dass auch beim Haushaltsvollzug die Mehrheit der Befragungsteilnehmer über kamerale Recheninformationen verfügen. Doppische Recheninformationen werden insgesamt rd. 46 Prozent der Befragungsteilnehmer angeboten. Bei Kosten- und Leistungsinformationen ist das Angebot im Vergleich dazu etwas besser. Es liegt mit insgesamt rd. 59 Prozent dennoch deutlich unter dem Angebot an kamerale Recheninformationen in Höhe von rd. 91 Prozent.



Ansicht 157: Recheninformationsangebot beim Haushaltsvollzug

Quelle: Eigene Darstellung

Vergleicht man beispielsweise die Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer gesondert je Entscheidungsträgertyp, ist festzustellen, dass die größten Differenzen beim Ange-

⁶⁰³ Siehe hierzu auch sinngleiche Vorschriften der Haushaltsordnungen der Bundesländer.

bot an Kosten und Leistungsinformationen in Höhe von 55 Prozent zwischen den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied und den Befragungsteilnehmern der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) Regierung sowie Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof bestehen. Beim Angebot an doppischen Recheninformationen besteht die größte Differenz mit jeweils 55 Prozent zwischen den Untersuchungsergebnissen der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) Regierung einerseits und den Untersuchungsergebnissen der Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträgertypen Verwaltungsleitung sowie Rechnungshofmitglied andererseits.

Obwohl die Reformländer Bremen, Hamburg und Hessen ihre Buchführung im Wesentlichen nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik gestaltet haben, werden den Befragungsergebnissen zufolge die Haushaltsrechnungen nach wie vor auf Basis kameraler Recheninformationen erstellt.⁶⁰⁴ Wie bereits im vorherigen Abschnitt beschrieben, sind die Haushaltsordnungen der staatlichen Gebietskörperschaften – trotz der grundlegenden Reform des gemeinsamen staatlichen Haushaltsrechts zum 1. Januar 2010 – nahezu unverändert.

6.2.5 Mögliche Kommunikationsstörungen bei der Haushaltskontrolle

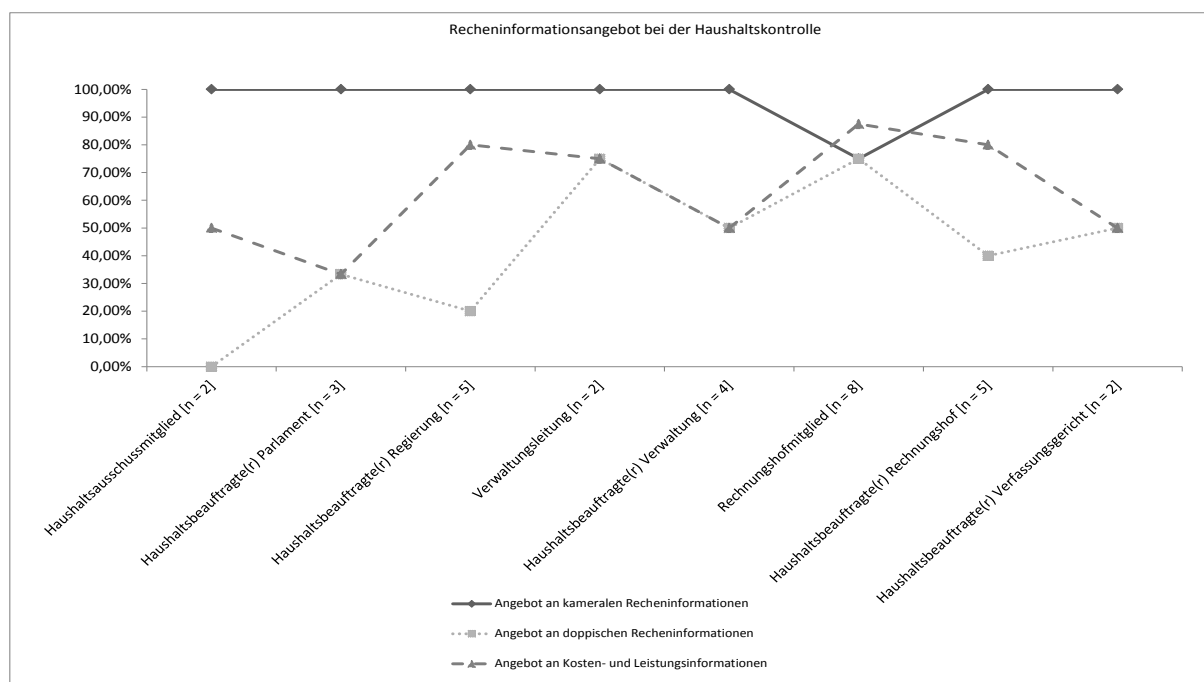
Die Haushaltskontrolle zählt zu den entscheidenden Bestandteilen des parlamentarischen Budgetrechts. Sie ist Voraussetzung zur Entlastung der Regierung durch das Parlament.⁶⁰⁵ Wesentlich unterstützt werden die Parlamentarier durch die staatliche Finanzkontrolle anhand der jährlichen Berichterstattung der Rechnungshöfe.⁶⁰⁶

In der nachfolgenden Ansicht 158 und in Anlage 5 ist zu erkennen, dass – mit Ausnahme der Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied – alle anderen Befragungsteilnehmer zu 100 Prozent bei der Haushaltskontrolle über ein kamerales Recheninformationsangebot verfügen. Am zweit häufigsten liegen denselben Befragungsteilnehmern mit rd. 63 Prozent Kosten- und Leistungsinformationen vor. Am geringsten verbreitet sind hingegen wiederum mit rd. 43 Prozent doppische Recheninformationen.

⁶⁰⁴ Siehe hierzu § 71 BHO bzw. § 71a der Haushaltsordnungen der Bundesländer, wonach zusätzlich zur kamerale Buchführung auch eine Buchführung nach den handelsrechtlichen GoB erfolgen kann. Siehe ferner die §§ 80 ff. BHO sowie die sinngleichen Vorschriften in den Haushaltsordnungen der Bundesländer.

⁶⁰⁵ Siehe hierzu § 114 BHO bzw. die sinngleichen Vorschriften in den Haushaltsordnungen der Bundesländer.

⁶⁰⁶ Siehe hierzu Abschnitt 3.5.4.4 „Phase 4 – Haushaltskontrolle“.



Ansicht 158: Recheninformationsangebot bei der Haushaltskontrolle

Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund des vorliegenden Recheninformationsangebots ist zu vermuten, dass die Haushaltskontrolle überwiegend auf kameralen Recheninformationen basiert. Denn beim doppischen Recheninformationsangebot bestehen zwischen den Befragungsteilnehmern der Entscheidungsträgertypen Haushaltsausschussmitglied einerseits sowie Rechnungshofmitglied und Verwaltungsleitung andererseits jeweils mit 75 Prozent die größten Differenzen.

Betrachtet man das Angebot an Kosten- und Leistungsdaten, bestehen zwischen den Befragungsteilnehmern der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) Parlament und Rechnungshofmitglied mit rd. 55 Prozent die größten Differenzen. Es ist deshalb zu vermuten, dass die Wahrscheinlichkeit für Kommunikationsstörungen zwischen den an der Haushaltskontrolle beteiligten Entscheidungsträgertypen beim doppischen Recheninformationsangebot und beim Angebot an Kosten- und Leistungsdaten im Vergleich zu den angebotenen kameralen Recheninformationen besonders hoch ist.

Nicht nur die Haushaltsrechnungen enthalten nach wie vor überwiegend kameralen Recheninformationen sondern auch die Berichterstattungen der Rechnungshöfe. Eine Ausnahme stellt beispielsweise der Hessische Rechnungshof dar. Im Jahre 2012 enthielten erstmals die Be-

merkungen des Hessischen Rechnungshofes in einem gesonderten achten Kapitel Feststellungen zum (doppischen) Gesamtabchluss des Landes Hessen mit Stichtag 31. Dezember 2010.⁶⁰⁷ Dabei hat der Rechnungshof unter anderem betont, dass die geplante Novellierung der Landeshaushaltsordnung durch die Landesregierung konsequent fortgeführt werden sollte, etwa durch Anpassung der Rechtsvorschriften an das neue öffentliche Rechnungswesen.⁶⁰⁸ Weiterhin sieht der Hessische Rechnungshof, aber auch das Institut der Wirtschaftsprüfer, Verbesserungsbedarf bei den durch das Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG erarbeiteten Standards staatlicher Doppik.⁶⁰⁹

6.2.6 Mögliche Kommunikationsstörungen bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Nach § 7 Absatz 2 BHO sind für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.⁶¹⁰ Dieser verpflichtende Grundsatz ist von allen Entscheidungsträgertypen im Rahmen des gesamten Haushaltsverfahrens zu berücksichtigen.⁶¹¹ Für einzelwirtschaftliche Untersuchungen, also für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen je Subsystem, hat das Bundesministerium der Finanzen eine Arbeitshilfe verfasst.⁶¹² Diese beinhaltet unterschiedliche Methoden zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Neben monetären Verfahren, beispielsweise Kapitalwertberechnung oder Kostenvergleichsrechnung, enthält sie auch Ausführungen zu nicht-monetären Verfahren, etwa zu Nutzwertanalysen.⁶¹³

⁶⁰⁷ Siehe hierzu Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen (einschließlich Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2010) vom 29. März 2012, S. 198 ff.

⁶⁰⁸ Siehe hierzu Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen (einschließlich Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2010) vom 29. März 2012, S. 198 ff. und S. 233.

⁶⁰⁹ Siehe hierzu Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen (einschließlich Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2010) vom 29. März 2012, S. 234. Ähnlicher Auffassung ist auch das Institut der Wirtschaftsprüfer. Siehe hierzu etwa IDW Fachnachrichten Nr. 12/2012, vom 8. Dezember 2012, S. 674 ff.

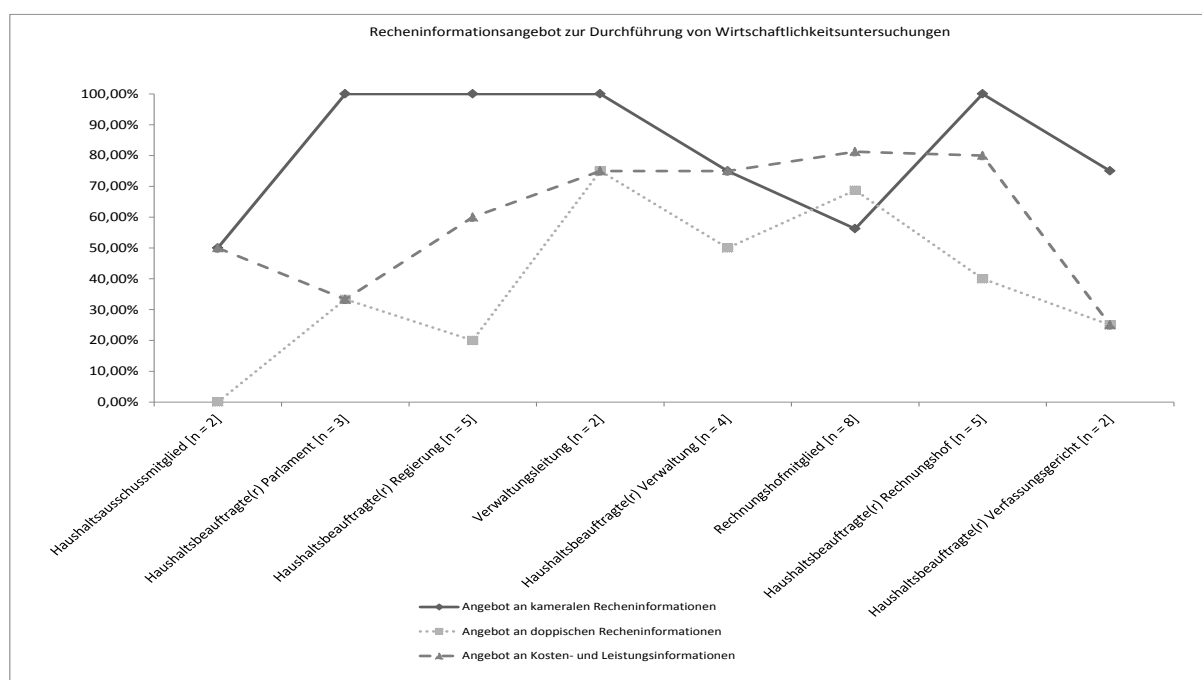
⁶¹⁰ Siehe hierzu auch die sinnvollen Vorschriften in den Haushaltsordnungen der Bundesländer.

⁶¹¹ Vgl. Gröpl, Christoph (2011), S. 84 ff.

⁶¹² Vgl. Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011, abgerufen am 05.03.2013 im Internet unter <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20110112-SF-A001.pdf>

⁶¹³ Vgl. Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011, abgerufen am 05.03.2013 im Internet unter <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20110112-SF-A001.pdf>, Seite 6.

In der nachfolgenden Ansicht 159 und in Anlage 5 finden sich die Auswertungsergebnisse der Befragungsteilnehmer der jeweiligen Entscheidungsträgertypen zum Recheninformationsangebot zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die Ergebnisse zeigen, dass rd. 82 Prozent der Befragungsteilnehmer kamerale Recheninformationen und rd. 60 Prozent der Befragungsteilnehmer Kosten- und Leistungsdaten zur Verfügung stehen. Über doppische Recheninformationen verfügen lediglich rd. 39 Prozent der Befragungsteilnehmer der jeweiligen Entscheidungsträgertypen.



Ansicht 159: Recheninformationsangebot zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Quelle: Eigene Darstellung

Anhand von Zahlungsinformationen können Kapitalwertberechnungen durchgeführt werden, etwa zur Entscheidungsunterstützung vor Durchführung einer finanzwirksamen Maßnahme. Für die laufende Kostenkontrolle bzw. für Nachkalkulationen eignen sich vor allem Kosteninformationen. Dadurch kann die Wirtschaftlichkeit durchgeführter finanzwirksamer Maßnahmen besser beurteilt werden. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit durchgeführter finanzwirksamer Maßnahmen ist unter anderem Aufgabe der Rechnungshöfe aber auch der Haushaltsausschussmitglieder im Rahmen der Haushaltskontrolle.

Wie die ausgewerteten Untersuchungsergebnisse in Ansicht 159 und Anlage 5 verdeutlichen, stehen zur Aufgabenerfüllung den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Rechnungshofmitglied meist Kosten- und Leistungsinformationen (Anlage 5: rd. 81 Prozent) und doppelte Recheninformationen (Anlage 5: rd. 69 Prozent) zur Verfügung. Von den Befragungsteilnehmern des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied verfügen dagegen nur die Hälfte über kamerale Recheninformationen sowie über Kosten- und Leistungsinformationen. Doppelte Recheninformationen liegen diesen überhaupt nicht vor.

Aufgrund des insgesamt verhältnismäßig geringen Recheninformationsangebots für die Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsausschussmitglied ist anzunehmen, dass die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Kommunikationsstörungen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen für diese relativ hoch ist.

6.2.7 Mögliche Kommunikationsstörungen im Zusammenhang mit der Abschätzung finanzieller Auswirkungen von Gesetzesvorlagen

Nach § 10 BHO sind vor allem die Regierungen in der Pflicht, die Parlamentarier über mögliche finanzielle Auswirkungen von Gesetzesvorlagen zu informieren.⁶¹⁴ Dazu sind nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.⁶¹⁵ Wie bereits im vorherigen Abschnitt beschrieben wurde, können hierzu unterschiedliche Methoden zum Einsatz kommen. Welche Methode am besten geeignet ist, ist einzelfallbezogen zu entscheiden.⁶¹⁶

Die Untersuchungsergebnisse in der nachfolgenden Ansicht 160 und in Anlage 5 verdeutlichen, dass zwischen den Befragungsteilnehmern der einzelnen Entscheidungsträgertypen die Differenzen bei kamerale Recheninformationen insgesamt am geringsten sind. Es verfügten rd. 80 Prozent aller Befragungsteilnehmer über kamerale Recheninformationen. Kosten- und Leistungsinformationen liegen rd. 53 Prozent der Befragungsteilnehmer vor. Die höchste Abweichung besteht mit 90 Prozent zwischen den Untersuchungsergebnissen der Befragungs-

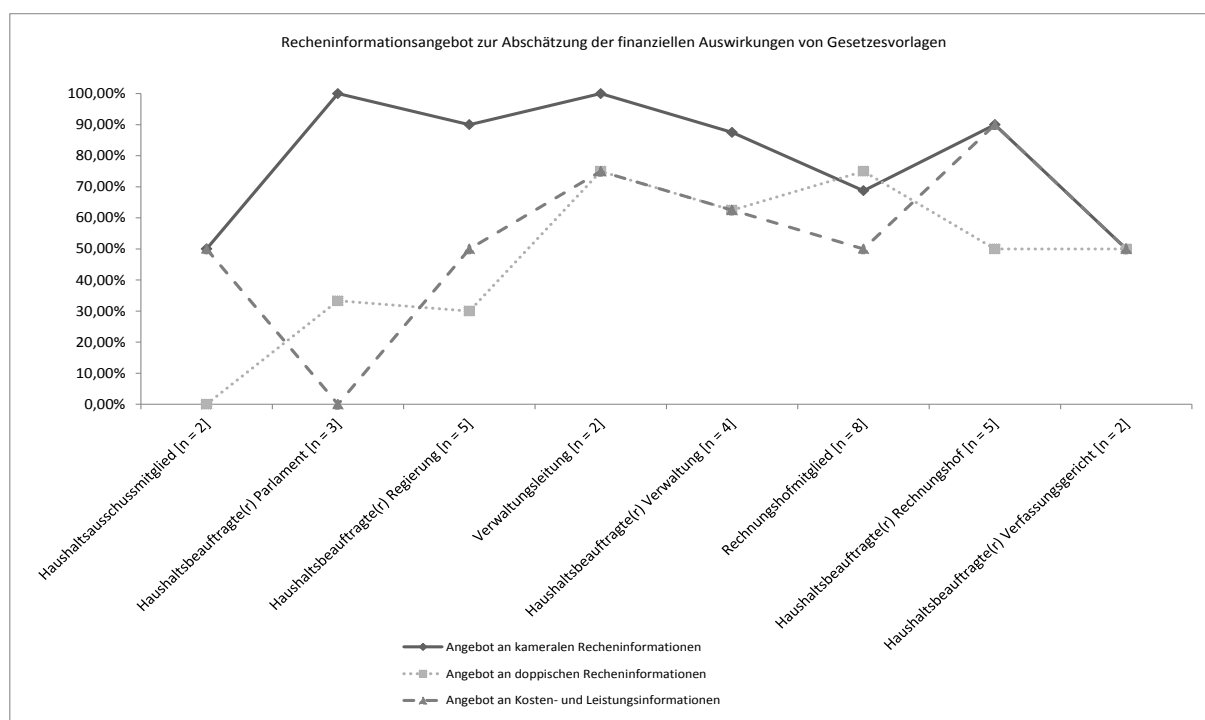
⁶¹⁴ Sinngleiche Regelungen finden sich in den Haushaltsordnungen der Bundesländer.

⁶¹⁵ Sinngleiche Regelungen finden sich in den Haushaltsordnungen der Bundesländer.

⁶¹⁶ Vgl. Löwer, Reiner (2004b), S. 4.

teilnehmer der Entscheidungsträgertypen Haushaltsbeauftragte(r) Parlament und Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof.

Aber auch das doppelte Recheninformationsangebot ist mit rd. 47 Prozent im Hinblick auf die untersuchte Gesamtheit [n = 31] wesentlich geringer als das kamerale Recheninformationsangebot mit rd. 80 Prozent. Wie die Untersuchungsergebnisse in Anlage 5 hierzu verdeutlichen, bestehen zwischen den Befragungsteilnehmern der Entscheidungsträgertypen Verwaltungsleitung und Rechnungshofmitglied einerseits sowie Haushaltsausschussmitglied andererseits die größten Differenzen. Aufgrund der geringeren Differenzen zwischen den Untersuchungsergebnissen der Befragungsteilnehmer der jeweiligen Entscheidungsträgertypen bei kameralen Recheninformationen, ist davon auszugehen, dass für diesen Recheninformationstyp die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Kommunikationsstörungen zur Abschätzung finanzieller Auswirkungen von Gesetzesvorlagen im Gegensatz zu den beiden anderen Recheninformationstypen am geringsten ist.



Ansicht 160: Recheninformationsangebot zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorlagen

Quelle: Eigene Darstellung

6.2.8 Zusammenfassende Erkenntnisse zum Auftreten möglicher Kommunikationsstörungen zwischen den Subsystemen im Rahmen des Haushaltsverfahrens

Obwohl die Mehrheit der Befragungsteilnehmer der jeweiligen Entscheidungsträgertypen vorwiegend Kosten- und Leistungsinformationen nachfragen (→ Informationsnachfrage)⁶¹⁷ und doppelte Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung für erforderlich halten (→ Informationsbedarf)⁶¹⁸, ist es den Beteiligten am Haushaltsverfahren bisher nicht gelungen, ein adäquates Recheninformationsangebot⁶¹⁹ zur Aufgabenerfüllung für die jeweiligen Entscheidungsträgertypen bereitzustellen.

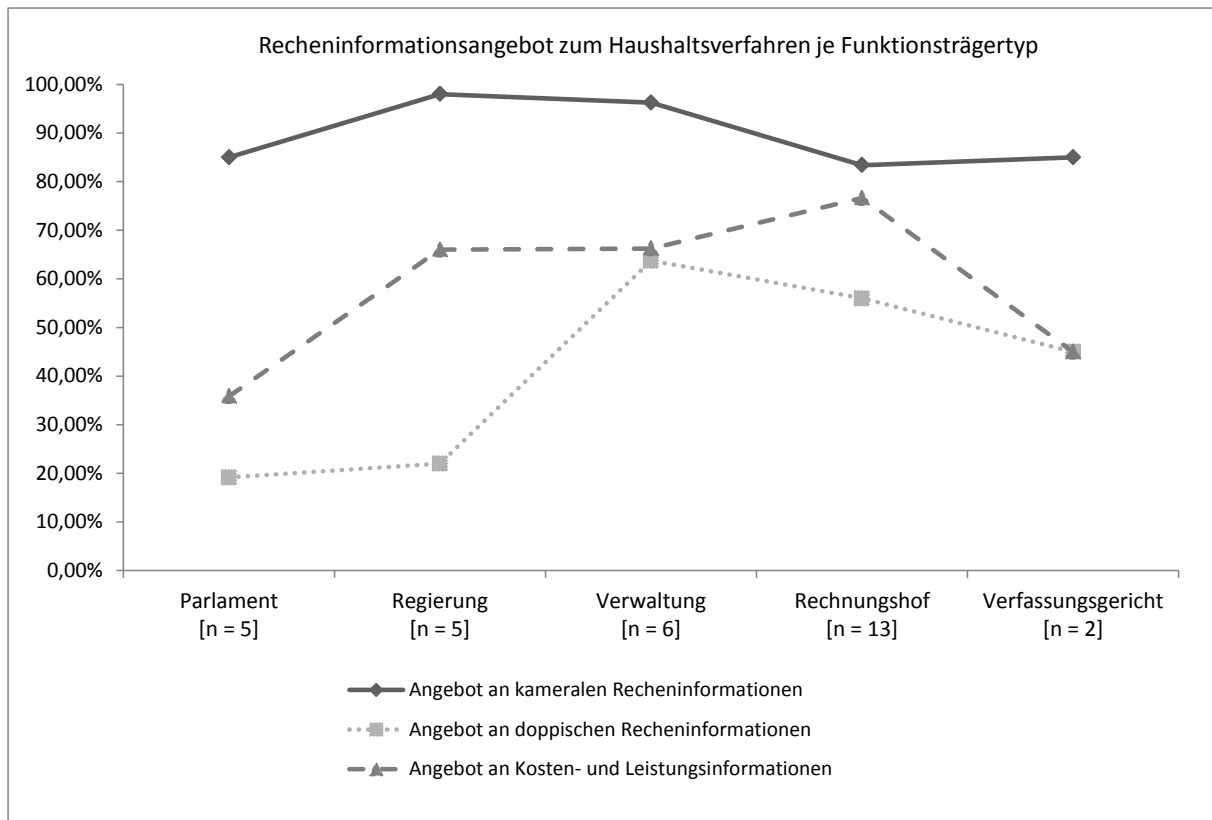
Vergleicht man die Untersuchungsergebnisse zum Haushaltsverfahren je Funktionsträgertyp in Ansicht 161 auf der nachfolgenden Seite sowie in Anlage 5, zeigt sich, dass das Angebot an kameralen Recheninformationen im Vergleich zum Angebot an doppelten Recheninformationen sowie dem Angebot an Kosten- und Leistungsinformationen jeweils besser ist. Auch die Differenzen zwischen den Untersuchungsergebnissen je Funktionsträgertyp sind bei kameralen Recheninformationen am geringsten und bei doppelten Recheninformationen am höchsten. Die Untersuchungsergebnisse zum Angebot an Kosten- und Leistungsinformationen liegen dazwischen.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass Kommunikationsstörungen im Rahmen des Haushaltsverfahrens bei doppelten Recheninformationen zwischen den Befragungsteilnehmern wahrscheinlicher sind als bei Kosten- und Leistungsinformationen. Kommunikationsstörungen auf Grundlage kameraler Recheninformationen sind im Vergleich dazu eher unwahrscheinlich.

⁶¹⁷ Siehe hierzu die Untersuchungsergebnisse zur „Informationsnachfrage“ in Ansicht 88.

⁶¹⁸ Siehe hierzu die Untersuchungsergebnisse zum „Informationsbedarf“ in Ansicht 88.

⁶¹⁹ Siehe hierzu die Untersuchungsergebnisse zum „Informationsangebot“ in Ansicht 88.



Ansicht 161: Recheninformationsangebot zum Haushaltsverfahren je Funktionsträgertyp

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse in Ansicht 161, liegt die Vermutung nahe, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt der in der wissenschaftlichen Diskussion und Praxis vielfach propagierte Paradigmenwechsel des öffentlichen Rechnungswesens – zumindest für die Gruppe der Befragungsteilnehmer – noch nicht stattgefunden hat.⁶²⁰ Das kamerale Recheninformationsangebot dominiert nach wie vor das Haushaltsverfahren. Am Beispiel der Funktionsträgertypen Parlament und Regierung wird dies besonders deutlich. So betont etwa *Frank Kaufmann*, dass politische Entscheidungen sich am Cash-Flow eines Kalenderjahres orientieren.⁶²¹ Mit anderen Worten: Politische Entscheidungen werden nach wie vor inputorientiert über Ein- und Auszahlungen gesteuert und nicht ergebnis- und ressourcenorientiert im Sinne der Rechnungswesenreform.⁶²² Denn für eine objektive Bewertung politischer Zielerreichungen sind sowohl die verfügbaren doppelischen Recheninformationen als auch die angebotenen

⁶²⁰ Vgl. *Kaufmann, Frank (2013)*, S. 177 ff.

⁶²¹ Vgl. *Kaufmann, Frank (2013)*, S. 178.

⁶²² Vgl. *Lüder, Klaus (2013)*, S. 276.

Kosten- und Leistungsinformationen derzeit nicht geeignet, die jeweiligen Entscheidungsträger bei ihren Aufgabenerfüllungen bestmöglich zu unterstützen.

In den Reformländern, die einen Produkthaushalt eingeführt haben, wie z.B. im Bundesland Hessen, ist es den Verantwortlichen bislang nicht gelungen, geeignete, an der öffentlichen Aufgabenerfüllung orientierte Ziel- und Produktdefinitionen festzulegen. Mit den Worten von *Klaus Lüder* hat eine „Änderung der Steuerungskultur“⁶²³ hier (noch) nicht stattgefunden. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der sogenannten staatlichen Schuldenbremse.⁶²⁴ Danach ist es den Gebietskörperschaften grundsätzlich verboten, ihre Haushalte durch Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für *Frank Kaufmann* kommt die verfassungsrechtliche Verankerung der (kameralistischen) staatlichen Schuldenbremse einer Rückkehr zum einfachen kameralen Rechenstil und Rechengehalt im Rahmen des Haushaltsverfahrens gleich.⁶²⁵ Denn bei konsequenter Anwendung der staatlichen Doppik würden kreditfinanzierte Investitionen nur dann zu einer Verschlechterung öffentlicher Haushalte beitragen, sofern die dadurch verursachten Zinsbelastungen höher sind als die durch die Investition erzielten bzw. erzielbaren Erträge. Aber genau darin besteht das Problem. Die überwiegende Anzahl staatlicher Aufgaben, vor allem die der Eingriffsverwaltungen, sind nicht marktfähig.⁶²⁶ Das bedeutet, dass die Erfüllung dieser Aufgaben, aufgrund fehlender Marktpreise, objektiv nicht bepreisbar ist.⁶²⁷ Welche Recheninformationen sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben am besten eignen, hängt entscheidend von der Art der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben ab. Gerade bei den sogenannten Eingriffsverwaltungen, wie etwa der Polizei, stellt sich die Frage, ob kaufmännisch geprägte Recheninformationen für Entscheidungs- und Steuerungszwecke stets geeigneter sind als Recheninformationen der einfachen Kameralistik.

Bereits in den 1960er Jahren hatte sich *Karl Oettle* über den Einsatz eines Rechnungswesens kaufmännischer Natur in öffentlichen Haushalten insgesamt zurückhaltend geäußert.⁶²⁸ Er hat-

⁶²³ *Lüder, Klaus (2013), S. 297.*

⁶²⁴ Vgl. Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 GG i.V.m. Art. 143d GG. Bis spätestens Ende Dezember 2019 sind die Haushalte der Bundesländer strukturell auszugleichen. Für den Bundeshaushalt gelten entsprechende Regelungen bereits schon ab dem Haushaltsjahr 2016.

⁶²⁵ Vgl. *Kaufmann, Frank (2013), S. 188 f.*

⁶²⁶ Vgl. *Mühlhaupt, Ludwig/Eisele, Eugen (1994), S. 20 ff.*

⁶²⁷ Vgl. *Eichhorn, Peter (1987b), S. 133 f;* vgl. *Eichhorn, Peter (1977), S. 35.*

⁶²⁸ Vgl. *Oettle, Karl (1991), S. 30.*

te nachdrücklich betont, dass „Erkenntnisse der kaufmännischen Betriebswirtschaftslehre [nicht] unbesehen und mißverstanden (...) zur Lösung öffentlich-wirtschaftlicher Fragen verwendet werden“⁶²⁹ dürfen. Die Anwendung betriebswirtschaftlicher Grundsätze müsse vielmehr die „Eigenarten der öffentlichen Wirtschaft“⁶³⁰ berücksichtigen, d.h. sich an den zu erfüllenden Aufgaben orientieren. Die Forderungen von *Karl Oettle* gelten heute nach wie vor. Danach sind unmodifizierte Übertragungen betriebswirtschaftlicher Methoden und Instrumente auf öffentliche Wirtschaftssubjekte zu unterlassen. Die Empfehlungen von *Karl Oettle* wurden zwischenzeitlich durch vielfältige Erkenntnisse der Institutional- und Funktionallehre der Öffentlichen Betriebswirtschaft gestärkt und konkretisiert.⁶³¹ Insofern stellt sich die Frage, warum gerade diese bei der Ausgestaltung von Reformen zum öffentlichen Rechnungswesen bis heute nur eingeschränkt berücksichtigt werden.

Eine aufgabenorientierte Ausrichtung der Rechnungswesenreform bietet gerade die Chance, die Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte mit geeigneten Recheninformationen zu versorgen, die sie in die Lage versetzen, ihre Aufgaben bestmöglich zu erfüllen. Dadurch könnten bestehende Kommunikationsstörungen zwischen den Akteuren am Haushaltsverfahren vermindert werden. Dies setzt allerdings voraus, dass an der konzeptionellen Ausrichtung von Rechnungswesenreformen alle Beteiligten am Haushaltsverfahren gleichermaßen mit eingebunden werden. Bei den vergangenen Rechnungswesenreformen war dies nicht der Fall. So wurden beispielsweise im Bundesland Hessen die Entscheidungsträger des Subsystems Parlament an der konzeptionellen Ausgestaltung des seit dem Haushaltsjahr 2008 eingeführten Produkthaushalts durch die Entscheidungsträger des Subsystems Regierung von Anfang an kaum beteiligt.⁶³²

Insgesamt ist festzuhalten, dass für einen erfolgreichen Abbau von Kommunikationsstörungen zwischen den Beteiligten am Haushaltsverfahren geeignete Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung entscheidend sind. Durch eine rechtzeitige Einbindung aller wesentlichen Entscheidungsträger in den Reformprozess, könnten (unterschiedliche) Informationsbedürfnisse

⁶²⁹ *Oettle, Karl (1976a)*, S. 10

⁶³⁰ *Oettle, Karl (1976a)*, S. 37.

⁶³¹ Siehe hierzu stellvertretend für alle das umfangreiche Verzeichnis der Veröffentlichungen von *Peter Eichhorn* zur Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, in: *Bräunig, Dietmar/Greiling, Dorothea (2007)*, S. 828-857.

⁶³² Vgl. *Kaufmann, Frank (2013)*, S. 182 f.

bereits bei der Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens berücksichtigt werden. Dies könnte vermutlich auch zur Reduktion bestehender Informationsasymmetrien hinsichtlich der den Beteiligten am Haushaltsverfahren vorliegenden Recheninformationen beitragen.

6.3 Principal-Agent-Theorie als Analyseinstrument zur Erklärung von Informationsasymmetrien

6.3.1 Modelltheoretische Annahmen

Nicht nur die quantitativen Unterschiede der Recheninformationsangebote, die im vorherigen Abschnitt als Kommunikationsstörungen anhand des systemtheoretischen Ansatzes von *Niklas Luhmann* analysiert wurden, können den Haushaltssteuerungsoptimierungsprozess negativ beeinflussen. Auch unterschiedliche Recheninformationsqualitäten zwischen den Kommunikationsbeteiligten können im schlimmsten Fall diesen verhindern. Solche Informationsasymmetrien zwischen Informationssendern einerseits und Informationsempfängern andererseits entstehen insbesondere durch bewusstes und eigennütziges Selektieren von Recheninformationen durch den Informationssender.⁶³³ Zur Analyse derartiger Informationsasymmetrien bietet sich etwa der Prinzipal-Agent-Ansatz an. *Anne Müller-Osten* hatte anhand dieses Ansatzes im Jahre 2007 die Bedeutung des öffentlichen Haushalts in einer parlamentarischen Demokratie untersucht und Wege – im Sinne von Regeländerungen – aufgezeigt, wie die Haushaltssteuerung gegenüber dem Status quo weiter verbessert werden könnte.⁶³⁴ Im Gegensatz dazu liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit vornehmlich in der Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens auf Basis des derzeit gültigen staatlichen Haushaltsrechts.⁶³⁵ Zielsetzung ist eine gegenüber dem momentanen Zustand verbesserte Haushaltssteuerung. Damit dies gelingen kann, sind nicht nur die Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllungen durch das neue öffentliche Rechnungswesen selektiv zu berücksichtigen. Auch mögliche In-

⁶³³ Vgl. *Bräunig, Dietmar (2000)*, S. 111 m.w.N: „Zu den wichtigsten Verhaltensmaßnahmen institutionenökonomischer Betrachtungen gehören Opportunismus und begrenzte Rationalität.“

⁶³⁴ Vgl. *Müller-Osten, Anne (2007)*, S. 163 ff.

⁶³⁵ Vgl. *Eichhorn, Peter (1987b)*, S. 134 f. „Der Ökonom (...) muss zunächst versuchen, im Rahmen des geltenden Rechts Verbesserungen anzustreben. Hindern gesetzliche oder administrative Regelungen die Übernahme effizienter Methoden, sollte man diese Regelungen selbst auf ihre Beibehaltung überprüfen und gegebenenfalls verfassungskonforme Modifikationen vorschlagen.“

formationsasymmetrien zwischen den Kommunikationsbeteiligten im Rahmen des Haushaltsverfahrens sind aufzuspüren und durch ein geeignetes Berichtswesen abzubauen.

Die Principal-Agent-Theorie ist neben der Theorie der Verfügungsrechte⁶³⁶ und der Transaktionskostentheorie⁶³⁷ wesentlicher Bestandteil der Neuen Institutionenökonomik.⁶³⁸ Im Gegensatz zu den neoklassischen Theoriemodellen operieren die Theoriemodelle der Neuen Institutionenökonomik mit Annahmen unter Berücksichtigung realer Umwelteinflüsse.⁶³⁹ Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses stehen Institutionen⁶⁴⁰ und deren mögliche Auswirkungen auf Kommunikationen⁶⁴¹, z.B. zwischen Entscheidungsträgern öffentlicher Haushalte.⁶⁴²

Die Principal-Agent-Theorie hat ihren Ursprung im privat-erwerbswirtschaftlichen Bereich, ist aber auch auf öffentliche Institutionen übertragbar.⁶⁴³ Sie dient der ökonomischen Beschreibung von Beauftragungs- bzw. Abhängigkeitsverhältnissen zwischen einem Auftraggeber (Principal) und einem Auftragnehmer (Agent).⁶⁴⁴ Zu ihren wesentlichen Modellannahmen zählen „Interessenkonflikte und Informationsasymmetrie“⁶⁴⁵ zwischen den Kommunikations-

⁶³⁶ Vgl. *Mühlenkamp, Holger (2006)*, S. 394 ff. „Die Theorie der Verfügungsrechte (...) beschäftigt sich mit den Auswirkungen von Verfügungsrechten auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte.“

⁶³⁷ Vgl. *Mühlenkamp, Holger (2006)*, S. 398 ff. Die Transaktionskostentheorie geht auf *Ronald H. Coase (1937)* und *Oliver E. Williamson (1975)* zurück; vgl. *Naschold, Frieder (1996)*, zitiert nach *Ritz, Adrian (2003)*, S. 137 sowie *Irmer, Andreas (2001)*, S. 116. Im Mittelpunkt des Theoriemodells steht die Auswahl derjenigen Organisationsform, die in Abhängigkeit von der Leistungstiefe der Aufgabenwahrnehmung am geeignetsten ist.

⁶³⁸ Eine umfassende Abhandlung der „Neuen Institutionenökonomik“ findet sich etwa bei *Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik G. (2003)*; vgl. *Reinermann, Heinrich (2000)*, S. 77 – 94.

⁶³⁹ Vgl. *Picot, Arnold/Dietl, Helmut/Franck, Egon (2008)*, S. 45: „Das Theoriegebäude der Neuen Institutionenökonomik steht für verschiedene Ansätze zur Erklärung des Wirtschaftens in einer Welt, in der unvollkommene Akteure, Menschen mit begrenzter Rationalität und Moral, in ihrem ökonomischen Handeln aufeinander angewiesen sind.“

⁶⁴⁰ Vgl. *Picot, Arnold/Dietl, Helmut/Franck, Egon (2008)*, S. 46. Als Institutionen werden in diesem Zusammenhang nicht nur Organisationsstrukturen verstanden sondern auch Beauftragungsverhältnisse.

⁶⁴¹ Es handelt sich hierbei um Kommunikation im Sinne von *Niklas Luhmann*.

⁶⁴² Vgl. *Picot, Arnold/Dietl, Helmut/Franck, Egon (2008)*, S. 45 f.

⁶⁴³ Vgl. *Jensen, Michael C./Meckling, William H. (1976)*, S. 310: „It is important to recognize that most organizations are simply legal fictions which serve as a nexus for a set of contracting relationships among individuals. This includes firms, non-profit institutions such as universities, hospitals and foundations (...) and even governmental bodies such as cities, states and the Federal government, government enterprises (...)“.

⁶⁴⁴ Vgl. *Jensen, Michael C./Meckling, William H. (1976)*, S. 305 – 360; vgl. *Pratt, John Winsor/Zeckhauser, Richard Jay (1985)*, S. 2: „Whenever one individual depends on the action of another, an agency relationship arises. The individual taking the action is called the agent. The affected party is the principal.“

⁶⁴⁵ *Reinermann, Heinrich (2000)*, S. 84.

beteiligten.⁶⁴⁶ Die Möglichkeit, sich „eigennutzenmaximierend“ zu verhalten, setzt voraus, dass die Kommunikationsbeteiligten über „Autonomiespielräume“⁶⁴⁷ und somit über Macht verfügen. Dadurch kann es ihnen gelingen, ihre Eigeninteressen – auch zum Nachteil des Gemeinwohls – im Rahmen der Aufgabenerfüllung in den Vordergrund zu stellen.⁶⁴⁸ Um dem entgegenzuwirken sind vor allem objektive und damit auch transparente Recheninformationen für die Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte notwendig.⁶⁴⁹ Der damit verbundene zusätzliche Kontroll- und Steuerungsaufwand führt zu mehr finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte.⁶⁵⁰ Insofern ist es von großer Bedeutung, das neue öffentliche Rechnungswesen „aufgabenorientiert“ weiterzuentwickeln. Denn mittels eines objektivierten Berichtswesens können die Autonomiespielräume der Kommunikationsbeteiligten begrenzt werden.⁶⁵¹

Mögliche Informationsasymmetrien zwischen den Kommunikationsbeteiligten hat etwa *Klaus Spremann* Anfang der 1990er Jahre nach zeitlichen Kriterien analysiert.⁶⁵² Dieser Ansatz ist

⁶⁴⁶ Vgl. *Reinermann, Heinrich (2000)*, S. 78: „Die Tatsache, dass es sich bei Auftraggebern und Auftragnehmern von Transaktionen um Menschen handelt, um interessengeleitete Persönlichkeiten mit ihren subjektiven Rationalitäten, berücksichtigt die Principal-Agent-Theorie (...)“; vgl. *Reinermann, Heinrich (2000)*, S. 84 f. Die Informationsasymmetrien entstehen vor allem deshalb, weil sich der Agent opportunistisch bzw. eigennutzenmaximierend im Rahmen der Kommunikationen mit dem Principal verhält.

⁶⁴⁷ *Reinermann, Heinrich (2000)*, S. 79.

⁶⁴⁸ Vgl. *Seifert, Dirk (2004)*, S. 142 f. Die Principal-Agent-Theorie unterstellt, dass sich die Zielsetzungen zwischen Principal und Agent unterscheiden müssen, anderenfalls gäbe es kein Agency-Problem. *Dirk Seifert* führt aus, dass im politisch-administrativen System divergierende Ziele zwischen Principal und Agent auf unterschiedlichen Ebenen bestehen. Für Politiker (Principal) ist es besonders wichtig, die Verwaltungsausgaben so niedrig wie möglich zu halten, währenddessen es dem Agent (z.B. Verwaltungschef) darum geht, die Wichtigkeit seines Aufgabenbereiches in den Vordergrund zu stellen, etwa durch einen opulenten Stellenplan. Eine weitere Annahme des Principal-Agent-Ansatzes sind die unterschiedlichen Risikoneigungen von Principal und Agent; siehe hierzu auch *Osner, Andreas (2001)*, S. 80. Für die Kommunalverwaltungen hat beispielsweise *Andreas Osner* gezeigt, dass die Risikoneigung der Akteure im Zusammenhang steht mit ihrer jeweiligen hierarchischen Stellung in der Verwaltungsorganisation. Das bedeutet, je höher die hierarchische Stellung, desto höher die Risikoneigung der Akteure und umgekehrt.

⁶⁴⁹ Vgl. *Reinermann, Heinrich (2000)*, S. 85: „(...) In normativer Sicht (...) bemüht sich die Principal-Agent-Theorie (...) um Möglichkeiten, um einerseits den Interessenkonflikt und andererseits das Informationsgefälle auszugleichen.“

⁶⁵⁰ Vgl. *Ritz, Adrian (2003)*, S. 140; vgl. *Jensen, Michael C./Meckling, William H. (1976)*, S. 308 ff.; vgl. *Seifert, Dirk (2004)*, S. 144. In der Terminologie des Principal-Agent-Ansatzes sind dies Agenturkosten, die aus den Garantie- oder Signalisierungskosten des Agenten, den Kontrollkosten des Principals und aus dem bewerteten Wohlfahrtsverlust des Principals resultieren. Der Wohlfahrtsverlust spiegelt die Differenz zwischen theoretischem Optimum und realem Ist wider.

⁶⁵¹ Vgl. *Reinermann, Heinrich (2000)*, S. 91: „Mehr Transparenz des öffentlichen Sektors durch systematische Informationserhebung zu erreichen und diese Information möglichst allen Beteiligten in vertikaler wie horizontaler Richtung über offene Kommunikation verfügbar zu machen, hierin zeigt sich deutlich ein Wesensmerkmal des NPM.“

⁶⁵² Vgl. *Spremann, Klaus (1990)*, S. 566

geeignet, Informationsasymmetrien zwischen Entscheidungsträgern öffentlicher Haushalte im Rahmen des Haushaltsverfahrens zu untersuchen.

Das Haushaltsverfahren besteht aus mehreren zeitlichen Abschnitten bzw. Phasen.⁶⁵³ In Analogie zur Principal-Agent-Theorie sind die Phasen der Aufstellung (→ Phase 1) sowie der Beratung und Feststellung (→ Phase 2) des Haushaltsentwurfs der vorvertraglichen Zeit des Beauftragungsverhältnisses zwischen Principal und Agent zuzurechnen. Die übrigen Phasen, die den Haushaltsvollzug und die Haushaltsrechnung (→ Phase 3) sowie die Haushaltskontrolle (→ Phase 4) und die Entlastung der Regierung durch das Parlament (→ Phase 5) betreffen, stehen im Duktus des ökonomischen Beauftragungsverhältnisses stellvertretend für die Zeit nach Vertragsabschluss zwischen Principal und Agent. Wichtig ist, dass es sich bei Beauftragungsverhältnissen zwischen Verfassungsorganen im Rahmen des Haushaltsverfahrens nicht um Verträge im Rechtssinne handelt, sondern um vertragsähnliche Konstrukte.⁶⁵⁴ Vielmehr verschafft die Legislative der Exekutive durch Haushaltsgesetz die Genehmigung zur Ausführung des Haushaltsplans.⁶⁵⁵

In Ansicht 162 auf der nachfolgenden Seite sind die einzelnen Phasen des Haushaltsverfahrens – im Sinne der Principal-Agent-Theorie – den jeweiligen Informationsasymmetrietypen zugeordnet. Als Kommunikationsbeteiligte wurden die wesentlichen funktionsträgertypenbezogenen Subsysteme abgebildet. Nicht berücksichtigt wurde in diesem Kontext das Subsystem „Verfassungsgericht“, aufgrund der geringen Anzahl verfassungsgerichtlicher Entscheidungen zum Haushaltsverfahren seit den 1950er Jahren.⁶⁵⁶

⁶⁵³ Siehe hierzu die Ausführungen unter 3.5.4 „Phasen des Haushaltsverfahrens“.

⁶⁵⁴ Vgl. *Müller-Osten, Anne* (2007), S. 151 f.; vgl. *Reinermann, Heinrich* (2000), S. 79; vgl. *Seifert, Dirk* (2004), S. 147 ff., der verschiedene Vertragsarten und deren Durchsetzungsmöglichkeiten im Kontext des Principal-Agent-Ansatzes diskutiert.

⁶⁵⁵ Die Problematik der vorläufigen Haushaltsführung ist hierbei nicht inbegriffen. Nach Art. 111 GG tritt sie in Kraft, sofern der Gesetzgeber noch kein Haushaltsgesetz für das aktuelle Haushaltsjahr verabschiedet hat. Es handelt sich bei der vorläufigen Haushaltsführung um einen gesetzlich legitimierten Ausnahmetatbestand.

⁶⁵⁶ Vgl. *Gröpl, Christoph* (2011), S. 6 ff.

Phasen des Haushaltsverfahrens [Gegenstand der Kommunikation]	Beteiligte Subsysteme		Ursachen und Probleme für Informationsasymmetrien
	Principal	Agent	
Phasen 1 und 2 - Aufstellung, Beratung und Feststellung des Haushaltsentwurfs			
[Aufstellung des Haushaltsentwurfs]	Parlament	Regierung	Ursache: Hidden characteristics Problem: Adverse selection
[Aufstellung der Voranschläge]	Regierung	Verwaltung	
Phasen 3 bis 5 - Haushaltsvollzug, Haushaltskontrolle sowie Entlastung der Regierung durch Parlament			
[Kontrolle des Haushaltsvollzugs]	Regierung	Verwaltung	Ursache: Hidden action Problem: Moral hazard
[Durchführung der Finanzkontrolle]	Rechnungshof	Regierung	
[Beratungen über die Bemerkungen]	Parlament	Rechnungshof	Ursache: Hidden information Problem: Moral hazard Ursache: Hidden intention Problem: Hold up
[Entlastung der Regierung]	Parlament	Regierung	

Ansicht 162: Principal-Agent-Theorie am Beispiel des Haushaltsverfahrens des Subsystems
„Öffentliches Rechnungswesens“

Quelle: Eigene Darstellung

Ursachen für Informationsasymmetrien im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens sind in der Terminologie des Principal-Agent-Ansatzes „Hidden characteristics“.⁶⁵⁷ Es handelt sich dabei um Eigenschaften des Informationssenders (→ Agent), die für den Informationsempfänger (→ Principal) unentdeckt bleiben. Daraus entstehen Interessenkonflikte zwischen den Kommunikationsbeteiligten. Der Agent, z.B. das „Subsystem Verwaltung“, wird vermutlich versuchen die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Notwendigkeit bei Erstellung der Voranschläge im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu seinen Gunsten auszulegen.⁶⁵⁸ Da die Absichten des Subsystems „Verwaltung“ für den Principal, z.B. dem „Subsystem Regierung“, verborgen bleiben, taucht das Problem der „adverse selection“ auf.⁶⁵⁹ „Adverse selection“ bedeutet, dass die durch Informationsasymmetrie beeinflussten Entscheidungen der Kommunikationsbeteiligten bezogen auf das Gemeinwohl nicht pare-

⁶⁵⁷ Vgl. Müller-Osten, Anne (2007), S. 151 f.; vgl. Reinermann, Heinrich (2000), S. 79.

⁶⁵⁸ Vgl. Kieser, Alfred/Ebers, Mark (2006), S. 261: „Die Theorie unterstellt, dass der Agent mehr Informationen über seine Eignung, seine Absichten, sein Arbeitswissen und sein Leistungsverhalten als der Prinzipal hat.“

⁶⁵⁹ Vgl. Ritz, Adrian (2003), S. 140 (Fn. 26).

to-optimal sind.⁶⁶⁰ Finanzielle Puffer in den Voranschlägen zum Haushaltsentwurf des „Subsystems Verwaltung“ führen zu keiner zusätzlichen Wertschöpfung und belasten unnötig die öffentlichen Haushalte.

In den Phasen 3 bis 5 können unterschiedliche Informationsasymmetrien auftreten, die in der Principal-Agent-Theorie mit „Hidden action“, „Hidden information“ und „Hidden intention“ bezeichnet werden. „Hidden action“ steht für Informationsasymmetrien, die durch verborgenes Handeln des Agents „nach Vertragsabschluss“ hervorgerufen werden. Der Principal bekommt zwar das Ergebnis der Aufgabenerfüllung durch den Agent ex post mitgeteilt. Über das Zustandekommen der Aufgabenerfüllung selbst hat er jedoch keine Informationen. Er weiß also nicht, ob die Aufgabenerfüllung durch den Agent noch besser bzw. wirtschaftlicher hätte erfolgen können.

Bei „Hidden information“ kennt zwar der Principal die Handlungen des Agenten. Es ist ihm jedoch nicht möglich, die vorliegenden Recheninformationen qualitativ zu beurteilen. Wie bereits unter Abschnitt 5.3.1 beschrieben wurde, hat das Subsystem „Regierung“ dem Subsystem „Parlament“ die aus einer Gesetzesfolge resultierenden voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen auf den Haushaltsplan und den Finanzplan mitzuteilen. Zur Gesetzesfolgeabschätzung sind nach § 7 Absatz 2 BHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hierfür stehen dem Subsystem „Regierung“ (→ Agent) unterschiedliche Berechnungsmethoden zur Verfügung, die zum Teil mit unterschiedlichen Recheninformationen operieren.⁶⁶¹ Das Subsystem „Parlament“ (→ Principal) bekommt nur die Methode und das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom Subsystem „Regierung“ (→ Agent) mitgeteilt. Mögliche Ermittlungsfehler bleiben für das Subsystem „Parlament“ (→ Principal) unentdeckt.

⁶⁶⁰ Vgl. *Andel, Norbert (1998)*, S. 18; vgl. *Kieser, Alfred/Ebers, Mark (2006)*, S. 262 f. m.w.N: „Die größtmögliche Effizienz vertraglicher Gestaltung wäre in einer Pareto-optimalen Lösung des Agenturproblems realisiert, in der die Agenturkosten auf Null reduziert sind. Vertreter der Agenturtheorie sind sich bewusst, dass ein Pareto-Optimum immer nur eine fiktive Richtgröße sein kann, deren völlige Realisierung nur unter Bedingung vollständiger Information möglich ist, d.h. in einer Situation, in der sich eine Agenturproblematik nicht mehr stellt.“

⁶⁶¹ Kapitalwertberechnungen liegen Zahlungsströme zugrunde, während Kostenvergleichsrechnungen mit Kosten operieren. Wie bereits unter Abschnitt 4.2.3.3 dargestellt wurde, sind Recheninformationen auf Grundlage von Zahlungen nicht unbedingt identisch mit Recheninformationen auf Grundlage von Kosten.

Die Probleme, die im Zusammenhang mit Informationsasymmetrien, verursacht durch „Hidden action“ oder „Hidden information“, auftreten, werden als „Moral hazard“ bezeichnet. Das moralische Risiko besteht darin, dass der Agent seinen Handlungsspielraum aufgrund seines Informationsvorsprungs zum Schaden des Principals ausnutzen kann. Für den Agent ist seine Eigennutzenmaximierung aufgrund rationalem Handeln wichtiger als die Gemeinwohloptimierung.

„Hidden intention“ beschreibt einen Kommunikationszustand, bei dem der Principal erst im Laufe des Haushaltsvollzugs die Absichten des Agent erkennt. Etwa können „geschönte“ Haushaltsdaten des Subsystems „Regierung“ bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs dazu führen, dass während des Haushaltsjahres ein Nachtragshaushalt einzubringen ist.⁶⁶² Dies ist erforderlich, um die Handlungsfähigkeit des Subsystems „Verwaltung“ zu gewährleisten. Das Subsystem „Parlament“ (→ Principal) wird quasi vom Subsystem „Regierung“ (→ Agent) gezwungen einen Nachtragshaushalt zu genehmigen. Derartige „Erpressungsversuche“ von Seiten des Subsystems „Regierung“ wird in der Terminologie des Principal-Agent-Ansatzes als „Hold up“ bezeichnet.

Die Bewältigung von Informationsasymmetrien führt zu finanziellen Zusatzbelastungen der öffentlichen Haushalte.⁶⁶³ Es ist zu vermuten, dass der jeweilige Principal gegenüber seinem Agent solche Zusatzbelastungen nicht in Kauf nehmen wird und durch Einsparungen nach dem „Rasenmäherprinzip“⁶⁶⁴ kompensiert, mit der Folge einer Verschlechterung des Gemeinwohls gegenüber dem Status quo. Infolgedessen ist es umso wichtiger, allen Beteiligten am Haushaltsverfahren geeignete Recheninformationen während des gesamten Haushaltsverfahrens zur Verfügung zu stellen. Nur so können Interessenkonflikte und Informationsasymmetrien zwischen den Kommunikationsbeteiligten auf ein Minimum reduziert werden.

⁶⁶² Siehe hierzu § 33 BHO sowie sinngleiche Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen. Ein Nachtragshaushalt ist erforderlich, wenn für die Erreichung der im Haushaltsplan angestrebten Ziele oder Zwecke wesentlich mehr Haushaltsmittel als bisher vorgesehen erforderlich sind oder wenn neue Aufgaben finanziert werden müssen, für die bisher noch keine Haushaltsmittel veranschlagt wurden.

⁶⁶³ Vgl. Ritz, Adrian (2003), S. 141. Als Arten der Problembehebung werden in der Principal-Agent-Terminologie „signalling“, „screening“ oder „selfselection“ bezeichnet.

⁶⁶⁴ Als Rasenmäherprinzip werden pauschale Haushaltskürzungen bei allen mittelbewirtschaftenden Stellen bezeichnet ohne vorherige Bedarfsprüfung. Diese Art der Haushaltsmittelkürzung kann sich durch die Restriktionen der Schuldenbremse noch weiter verschärfen.

6.3.2 Mögliche Probleme bei Beauftragungsverhältnissen im Subsystem „Öffentliches Rechnungswesen“

Das Subsystem „Öffentliches Rechnungswesen“ setzt sich aus unterschiedlichen Kommunikationen im Sinne von *Niklas Luhmann* zwischen den Subsystemen Parlament, Regierung, Verwaltung, Rechnungshof und Verfassungsgericht zusammen.⁶⁶⁵ Diesen Kommunikationen können jeweils gesonderte Beauftragungsverhältnisse zugrunde liegen.⁶⁶⁶ Im Rahmen des Haushaltsverfahrens, das aus mehreren Kommunikationen dieser Subsysteme besteht, sind für die jeweils erste Kommunikation der Prinzipal der Informationsempfänger und der Agent der Informationssender.⁶⁶⁷

Das gemeinsame Interesse aller Kommunikationsbeteiligten sollte in der Förderung des Gemeinwohls liegen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Kommunikationsbeteiligten im Rahmen des Haushaltsverfahrens ihre Individualinteressen hinter die Kollektivinteressen zurückstellen. In der Praxis dürfte dies nur schwer zu realisieren sein. Denn die Erkenntnisse aus der vergleichenden Verwaltungsforschung von *Christoph Knill* zeigen, dass die Reformkapazität eines Staates – und damit auch die Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens – von drei analytisch unterscheidbaren Aspekten wesentlich bestimmt wird, die als „reformkritische“ Bedingungen gelten.⁶⁶⁸ Dazu zählen die Stärke exekutiver Führerschaft, die Verankerung administrativer Strukturen und Verfahren persistent bürokratischer Systeme sowie die politische Macht der Verwaltung.⁶⁶⁹ Die nachfolgende Ansicht 163 verdeutlicht diese Aspekte in zusammengefasster Form. Zur Beurteilung der Reformkapazität eines Staates werden zwei Idealtypen von Verwaltungssystemen gegenübergestellt, ein autonomes und ein instrumentelles.

⁶⁶⁵ Siehe hierzu insbesondere Abschnitt 6.2.1.1, Ansicht 173.

⁶⁶⁶ Die Kommunikationsmöglichkeiten innerhalb des Subsystems „Öffentliches Rechnungswesen“ finden sich in Ansicht 174 auf Ebene der für diese Arbeit definierten Entscheidungsträgertypen.

⁶⁶⁷ Zur Logik des Kommunikationsprozesses sozialer Systeme siehe Ansicht 175.

⁶⁶⁸ Vgl. *Knill, Christoph (2001)*, S. 10 ff.

⁶⁶⁹ Vgl. *Knill, Christoph (2001)*, S. 11.

	AUTONOME VERWALTUNG (z.B. Deutschland)	INSTRUMENTELLE VERWALTUNG (z.B. Großbritannien)
ADMINISTRATIVE REFORMKAPAZITÄT	NIEDRIG	HOCH
Stärke exekutiver Führerschaft	fragmentiert dezentralisiert	integriert konzentriert
Verankerung administrativer Arrangements	enge institutionelle und rechtliche Kopplung	lose institutionelle und rechtliche Kopplung
Politischer Einfluss der Verwaltung	überlappende Sphären von Politik und Verwaltung	klare Trennung von Politik und Verwaltung
MUSTER ADMINISTRATIVEN WANDELS	INKREMENTELLE SELBSTANPASSUNG	GEZIELTE REFORMEN „VON AUSSEN“

Ansicht 163: Die Reformierbarkeit von Verwaltungssystemen: Zwei Idealtypen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Knill, Christoph (2001)*, S. 9

Christoph Knill gelangt zu dem Ergebnis, dass Deutschland im Gegensatz zu Großbritannien über autonome Verwaltungen mit geringer Reformkapazität verfügt.⁶⁷⁰ Die Stärke der exekutiven Macht ist im föderalen Deutschland durch Fragmentierung und Dezentralisierung gekennzeichnet. Als Beispiele nennt er die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, die Einschränkung der Handlungsfreiheit der Legislative durch die Judikative sowie das Ressortprinzip, das die Eigenverantwortlichkeit des jeweiligen Ministers/der jeweiligen Ministerin für seinen/ihren Aufgabenbereich festlegt.⁶⁷¹ Es ist davon auszugehen, dass die Akteure unterschiedliche Interessen im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllungen verfolgen, die zu Konflikten im Rahmen der Kommunikationen zwischen diesen führen können. Lösungsansätze, die einen Ausgleich divergierender Interessen zum Ziel haben, bringen nach den Erkenntnissen von *Christoph Knill* meist eher inkrementelle als fundamentale Änderungen mit sich.⁶⁷² Ein geeignetes Beispiel hierzu ist die Reform des Haushaltsgrundsatzgesetzes zum 1. Januar 2010 und die damit verbundenen vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten des neuen öffentlichen Rechnungswesens gegenüber dem Zeitraum davor.⁶⁷³ Diese

⁶⁷⁰ Vgl. *Knill, Christoph (2001)*, S. 10 ff.

⁶⁷¹ Zum Ressortprinzip siehe die Ausführungen unter Abschnitt 3.4.2 „Regierungen“; vgl. *Knill, Christoph (2001)*, S. 5 mit Verweis auf *Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2000)*.

⁶⁷² Vgl. *Knill, Christoph (2001)*, S. 11.

⁶⁷³ Siehe hierzu Kapitel 4 „Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens“.

Reform hat dazu beigetragen, dass Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte für vergleichbare Aufgaben jetzt zum Teil unterschiedliche Recheninformationen verwenden. Ökonomisch betrachtet ist ein solcher Zustand nicht idealtypisch. Denn für die jeweilige Aufgabenerfüllung kann es auf staatlicher Ebene immer nur eine beste Lösung zur Auswahl geeigneter Recheninformationen geben.

Ein weiterer Aspekt für Reformresistenz ist die starke institutionelle Verankerung administrativer Arrangements. Das Subsystem „Verwaltung“ funktioniert nach wie vor nach dem gleichen Muster der hierarchischen Steuerung wie zu *Max Webers* Zeiten.⁶⁷⁴ Als selbstreferentielles und operativ geschlossenes System „verstehen“ es nur diejenigen Informationen, die unmittelbar im Rahmen des Verwaltungshandelns aufgrund der jeweils gültigen Rechtsnormen beachtet werden müssen. Solche selektiven Wahrnehmungen der Verwaltungssysteme durch ihre jeweiligen „Systembrillen“⁶⁷⁵ behindern in aller Regel auch eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung. Deshalb sollten die Recheninformationen für die am Haushaltsverfahren beteiligten Entscheidungsträgertypen aufgabenorientiert ausgestaltet sein.

Der dritte Aspekt bezieht sich auf die Beeinflussung der Politik durch die Verwaltung. Dienst- und Fachwissen des Subsystems „Verwaltung“ sind auch für die Aufgabenerfüllungen der Subsysteme „Regierung“ und „Parlament“ besonders wichtig. In Deutschland verfügt das Subsystem „Verwaltung“ über ein „Informationsmonopol“⁶⁷⁶. Es führt Reformen im Auftrag des Subsystems „Regierung“ selbst durch.⁶⁷⁷ Dies hat zur Folge, dass meist keine bahnbrechenden Veränderungen gegenüber dem Status quo stattfinden.⁶⁷⁸ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes aus dem Jahre 2009 folgte dem Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz aus dem Jahre 1997.⁶⁷⁹ Dadurch konnten die staatlichen Gebietskörperschaften über einen Zeitraum von zwölf Jahren zum kameralen

⁶⁷⁴ Vgl. Knill, Christoph (2001), S. 12.

⁶⁷⁵ Ehlers, Ulrich (1998), S. 32 f.

⁶⁷⁶ Knill, Christoph (2001), S. 12.

⁶⁷⁷ Das Subsystem „Regierung“ wird dagegen vom Subsystem „Parlament“ beauftragt.

⁶⁷⁸ Vgl. Knill, Christoph (2001), S. 12.

⁶⁷⁹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (Haushaltsgrundsatzmodernisierungsgesetz – HGrG-MoG), Bundestag-Drucksache 16/12060 vom 26.02.2009, S. 1: „Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der HGrG-Initiative (HGrG: Haushaltsgrundsatzgesetz) der Länder Hamburg und Hessen (Bundratsdrucksache 504/06) und der breiten Reformdebatte sind die Grundsätze für einheitlich geltende rechtliche Rahmenbedingungen neu zu regeln.“

Rechnungswesen zusätzlich auch andere betriebswirtschaftliche Rechnungswesentypen erproben.⁶⁸⁰ Im Ergebnis haben sich bislang aber nur wenige Bundesländer für ein doppisches Rechnungswesen ausgesprochen. Der Bund praktiziert nach wie vor die Kameralistik. Damit eine einheitliche Ausgestaltung der jeweiligen Rechnungswesentypen gewährleistet ist, wurde auf Initiative des Bundesgesetzgebers ein Bund-Länder-Standardisierungsgremium eingerichtet, das sich aus verschiedenen Vertretern des Subsystems „Verwaltung“ zusammensetzt.⁶⁸¹ Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass die Reform des öffentlichen Rechnungswesens entscheidend vom Subsystem „Verwaltung“ (mit)bestimmt wird.

Wie die aktuellen Erfahrungen mit der Rechnungswesenreform auf staatlicher Ebene zeigen, ist es bislang nicht gelungen, ein funktionierendes betriebswirtschaftliches Rechnungswesen flächendeckend einzuführen.⁶⁸² Auch auf kommunaler Ebene, die als Vorreiter für eine betriebswirtschaftliche Reform des öffentlichen Rechnungswesens in Deutschland galten, sind „fundamentale“ Reformerfolge bislang ausgeblieben.⁶⁸³ Insbesondere Studien des Deutschen Städtetages haben belegt, dass politische Entscheidungsträger ihre Gestaltungsmöglichkeiten bei kommunalen Reformen kaum nutzten.⁶⁸⁴ Auf eine Mitwirkung von „Politikern“ in wichtigen Steuerungs- und Arbeitsgruppen wurde weitgehend verzichtet.⁶⁸⁵ Die Beteiligung der Subsysteme „Regierung“ und „Parlament“ erfolgte lediglich durch die (selektive) Berichterstattung des Subsystems „Verwaltung“. Geeignete Instrumente für die Subsysteme „Regierung“ und „Parlament“ zur Erfüllung ihrer jeweiligen Kontroll- und Steuerungsfunktionen gegenüber dem Subsystem „Verwaltung“ fehlen auch heute noch überwiegend.⁶⁸⁶

Die Ausarbeitungen in diesem Abschnitt haben gezeigt, dass das Principal-Agent-Problem für das Subsystem „Öffentliches Rechnungswesen“ durch die Einführung des neuen öffentlichen Rechnungswesens in Deutschland aktueller denn je ist. In der nachfolgenden Ansicht sind mögliche Informationsasymmetrien zwischen den Subsystemen des Subsystems „Öffentliches

⁶⁸⁰ Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz) vom 22. Dezember 1997, BGBl. I 1997, S. 3251.

⁶⁸¹ Nach § 49a Absatz 1 HGrG werden die Standards jeweils durch Verwaltungsvorschriften umgesetzt.

⁶⁸² Siehe hierzu beispielsweise die Befragungsergebnisse der empirischen Untersuchung im fünften Kapitel.

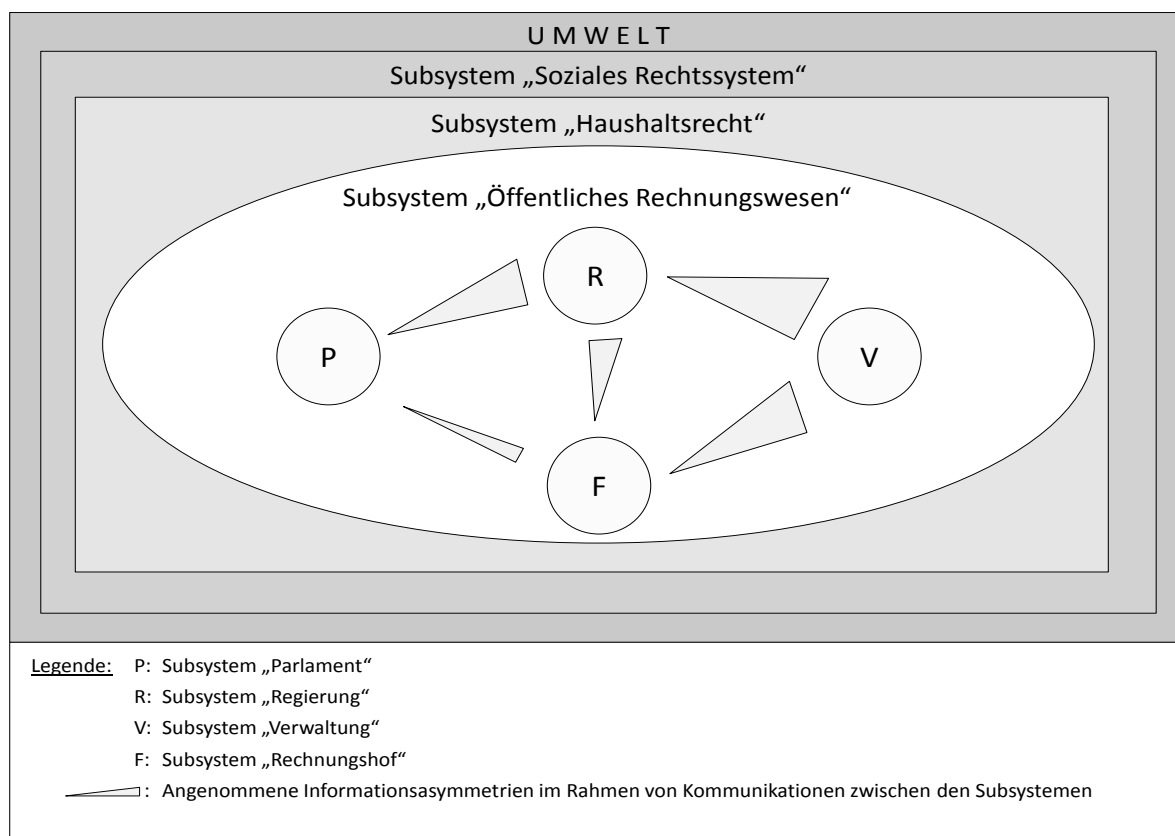
⁶⁸³ Vgl. *Holtkamp, Lars (2008)*.

⁶⁸⁴ Vgl. *Grömig, Erko (2001)*, S. 14.

⁶⁸⁵ Vgl. *Grömig, Erko (2001)*, S. 16.

⁶⁸⁶ Vgl. *Kuhlmann, Sabine (2006)*, S. 150.

Rechnungswesen“ funktionsträgertypenbezogen abgebildet, die sich auf den Untersuchungsbereich dieser Arbeit beschränken. Es ist davon auszugehen, dass die Asymmetrien hinsichtlich Recheninformationen zwischen den am Haushaltsverfahren beteiligten Subsystemen seit Anfang des Jahres 2010 durch das reformierte Haushaltsgrundsätzegesetz weiterer hin fortbestehen.



Ansicht 164: Angenommene Informationsasymmetrien zwischen Principals und Agents des Subsystems „Öffentliches Rechnungswesen“

Quelle: Eigene Darstellung

In den nächsten beiden Abschnitten werden mögliche Informationsasymmetrien zwischen den am Haushaltsverfahren beteiligten Subsystemen beschrieben. Zusammen mit den Erkenntnissen zu Kommunikationsstörungen des Abschnitts 6.2 bilden sie die Grundlage für Empfehlungen zur Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens in Abschnitt 6.4, die zur Verbesserung der Haushaltssteuerung gegenüber dem Status quo beitragen sollen. Die beabsichtigte Rechnungswesenreform anhand der European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) auf Ebene der Europäischen Union bleibt hierbei unberücksichtigt, da sich diese erst

im Anfangsstadium befindet.⁶⁸⁷ Zudem sind für die Formulierung einheitlicher Rechnungslegungsstandards auf europäischer Ebene zunächst einheitliche Rechnungslegungsstandards auf Ebene der jeweiligen Unionsländer erforderlich.⁶⁸⁸ Dies bedeutet zugleich auch ein einheitliches neues öffentliches Rechnungswesen auf bundesstaatlicher Ebene, das sich vom derzeitigen Entwicklungsstand unterscheidet.⁶⁸⁹ Vermutlich würde eine aufgabenorientierte Ausgestaltung der Elemente des neuen öffentlichen Rechnungswesens zu einer breiteren Akzeptanz bei den Entscheidungsträgern führen, als die bisherigen „institutionellen Insellösungen“.

6.3.3 Mögliche Informationsasymmetrien in den Phasen 1 und 2 des Haushaltsverfahrens

Die Phasen 1 und 2 des Haushaltsverfahrens beziehen sich auf den Prozess von der Haushaltsaufstellung bis einschließlich der Feststellung des Haushaltsentwurfs per Haushaltsgesetz durch das Parlament.⁶⁹⁰ Die wesentlichen Kommunikationen finden dort zwischen den Subsystemen „Regierung“ und „Verwaltung“ sowie zwischen „Parlament“ und „Regierung“ statt.⁶⁹¹

Wie bereits in Abschnitt 3.5.4.1 beschrieben wurde, teilt der Finanzminister als Entscheidungsträger des Subsystems „Regierung“ die Eckdaten des zu planenden Haushalts den Entscheidungsträgern des Subsystems „Verwaltung“ durch das Haushaltsaufstellungsschreiben mit.⁶⁹² Diese informieren dann im Rahmen des sogenannten top-down-Verfahrens ihre nachgeordneten Behörden als Subsysteme im Subsystem „Verwaltung“. Der Finanzminister in der Funktion des Principal fordert von den Beauftragten für den Haushalt der Subsysteme „Verwaltung“ als Agent Recheninformationen zu den Voranschlägen, die zum Gesamthaushalts-

⁶⁸⁷ Vgl. Nowak, Karsten (2013), S. 363-381.

⁶⁸⁸ Vgl. Bericht der Europäischen Kommission vom 06.03.2013, S. 13 f.

⁶⁸⁹ Vgl. Bericht der Europäischen Kommission vom 06.03.2013, S. 13 f. Bei der Planung der EPSAS „sollte die Ausgangsposition eines jeden Mitgliedstaats sorgfältig bedacht werden, z.B. der Entwicklungsstand der bestehenden nationalen Rechnungslegungsnormen und die Verfügbarkeit von Bilanzdaten. In einigen Mitgliedstaaten könnte es sinnvoll sein, die Umsetzung auf gesamtstaatlicher Ebene zu beginnen und dann erst auf regionaler und örtlicher Ebene fortzusetzen.“

⁶⁹⁰ Siehe hierzu auch die Ausführungen zu 3.5.4.1 bis einschließlich 3.5.4.2.2 in dieser Arbeit.

⁶⁹¹ Vgl. Dommach, Hermann (2003e), S. 4. Auf die Möglichkeit, dem Rechnungshof die aggregierten Voranschläge des Subsystems „Verwaltung“ nach § 27 BHO zuzuleiten, wird nicht weiter eingegangen, da diese Bundesregelung nicht allen Landesvorschriften entspricht.

⁶⁹² Vgl. Müller-Osten, Anne (2007), S. 292 f. (Hervorhebungen im Original): „Im Unterschied zu sonstigen Gesetzgebungsverfahren (Art. 76 Absatz 1 Grundgesetz) ist demnach das Recht der Budgetinitiative bei der Regierung monopolisiert.“

entwurf zusammengefasst werden. Dabei dürfen die Eckdaten zum Haushaltsentwurf nicht überschritten werden. Bei den Eckdaten handelt es sich meist um fortgeführte Haushaltsansätze der vergangenen Jahre. Oftmals werden diese zur Erfüllung des Einsparziels im Zusammenhang mit der staatlichen Schuldenbremse durch Herabsetzung der Verwaltungsausgaben um einen bestimmten Prozentsatz korrigiert.⁶⁹³ Bei diesen Kürzungsmaßnahmen, die in der Verantwortung des jeweiligen Finanzministers als Principal liegen, spielen betriebswirtschaftliche Instrumente erfahrungsgemäß keine Rolle.

Umgekehrt werden die Entscheidungsträgertypen des Subsystems „Verwaltung“ als Agenten höchstwahrscheinlich versuchen, in ihren Voranschlägen finanzielle Puffer einzubauen, um ihre jeweiligen Machtpositionen aufrecht zu erhalten oder auszubauen.⁶⁹⁴ Die dadurch angestrebte subjektive Planungssicherheit steht mit Sicherheit im Widerspruch zu einer objektiven Bedarfsermittlung zur Förderung des Gemeinwohls.⁶⁹⁵ Globale Minderausgaben sind die Folge.⁶⁹⁶ Dadurch werden – unabhängig von den jeweiligen Einzelbedarfen der Agents – prozentuale Kürzungen im gesamten Haushalt nach Vorgaben des Subsystems „Parlament“ vorgenommen. Das bedeutet, dass nicht nur die „subjektiven Planer“, sondern auch die „objektiven Planer“ gleichermaßen durch Kürzungen ihrer Voranschläge „bestraft“ werden. Insgesamt werden aber dadurch die „objektiven Planer“ schlechter gestellt als die „subjektiven Planer“. Es entsteht das Problem der „adverse selection“. Insofern ist zu befürchten, dass eine bedarfsorientierte (objektive) Planung durch die Agents des Subsystems „Verwaltung“ zunehmend von einer eigennutzenorientierten (subjektiven) Planung verdrängt werden wird. Da die Informationsasymmetrien im Rahmen von Kommunikationen zwischen den Subsystemen „Verwaltung“ (→ Agent) und „Regierung“ (→ Principal) sowie zwischen „Regierung“ (→ Agent) und „Parlament“ (→ Principal) annahmegemäß sehr unterschiedlich sind, ist davon auszugehen, dass es den Entscheidungsträgern des Subsystems „Parlament“ nicht möglich sein wird, festzustellen, welche Agents der Subsysteme „Regierung“ und „Verwaltung“ objektive Bedarfe angemeldet haben und welche nicht.⁶⁹⁷ Die Absichten der Agents bleiben

⁶⁹³ Vgl. Müller-Osten, Anne (2007), S. 299.

⁶⁹⁴ Vgl. Müller-Osten, Anne (2007), S. 299 f.

⁶⁹⁵ Vgl. Müller-Osten, Anne (2007), S. 296.

⁶⁹⁶ Zur Bedeutung „globaler Minderausgaben“ siehe Tappe, Henning (2011), S. 150.

⁶⁹⁷ Zu den Annahmen hinsichtlich bestehender Informationsasymmetrien zwischen den Subsystemen des Subsystems „Öffentliches Rechnungswesen“ siehe Ansicht 162.

für die jeweiligen Principals unentdeckt. Es liegen Informationsasymmetrien im Sinne von „hidden characteristics“ aufgrund rationalem Verhalten der Agents vor.

Nach der Systemtheorie von *Niklas Luhmann* sind Systeme im Allgemeinen und damit auch das Subsystem „Verwaltung“ im Speziellen selbstreferentiell und operativ geschlossen.⁶⁹⁸ Ihre Entscheidungskommunikationen, etwa im Hinblick auf die subjektiven (eigennutzenmaximierenden) Bedarfsanmeldungen im Rahmen der Haushaltsaufstellungsverfahren, finden nur innerhalb der jeweiligen Systemgrenzen statt. Gemeinsame Strategien der Agents der Subsysteme des Subsystems „Verwaltung“ zur Verhinderung der durch das Subsystem „Parlament“ angeordneten globalen Minderausgaben sind nach der Systemtheorie von selbst nicht möglich. Allenfalls Änderungen der Umweltbedingungen können die Systemkommunikationen beeinflussen. Hierzu schlägt beispielsweise *Anne Müller-Osten* vor, Anreizfunktionen für eine objektive Bedarfsanmeldung zu schaffen und eigennutzenmaximierende subjektive Bedarfsanmeldungen zu sanktionieren.⁶⁹⁹ Dies könnte zu mehr Planungssicherheit bei den Agents der Subsysteme „Verwaltung“ und „Regierung“ führen, da das Subsystem „Parlament“ dann nicht mehr gezwungen wäre, pauschale Kürzungen bei allen Haushaltsvoranschlägen vorzunehmen. Die Principals hätten dann mehr Flexibilität bei der Planung und Genehmigung von Haushaltsmitteln zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.⁷⁰⁰ Dies würde das parlamentarische Budgetrecht weiter stärken.

Betrachtet man allerdings die Entscheidungskommunikationen des Subsystems „Parlament“, ist gerade in (Vor)Wahljahren damit zu rechnen, dass die Haushaltsansätze für das Subsystem „Verwaltung“ über Kreditfinanzierung anstatt über Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen ausgeglichen werden. Dadurch können die gegenwärtigen finanziellen Belastungen für das Volk und damit auch für die Wähler – zumindest über den Zeitraum bis kurz nach der Wahl – begrenzt werden.⁷⁰¹ Dieses ebenfalls subjektive und eigennutzenmaximierende Verhalten des Subsystems „Parlament“ als Agent des Volkes trägt zu deren individuellem Machterhalt auf Kosten des Gemeinwohls bei und führt damit zwangsläufig zu einer weiteren Ver-

⁶⁹⁸ Vgl. *Luhmann, Niklas* (1984), S. 28; vgl. *Luhmann, Niklas* (1997), S. 79.

⁶⁹⁹ Vgl. *Müller-Osten, Anne* (2007), S. 301.

⁷⁰⁰ Vgl. *Müller-Osten, Anne* (2007), S. 301.

⁷⁰¹ Vgl. *Müller-Osten, Anne* (2007), S. 271 mit Verweis auf *Stauffer, Thomas* (2001), S. 32.

schlechterung der finanziellen Situation öffentlicher Haushalte.⁷⁰² Denn auch hier fehlt es generell an einer objektiven Finanzierungsstrategie aller Beteiligten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Insgesamt ist festzuhalten, dass im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens bei allen Principal-Agent-Konstellationen unterschiedliche Informationsasymmetrien bestehen, die nur durch transparente und verständliche Recheninformationen reduziert werden können. Aufgabenorientierte Recheninformationen können vermutlich einen wesentlichen Teil dazu beitragen.

6.3.4 Mögliche Informationsasymmetrien in den Phasen 3 bis 5 des Haushaltsverfahrens

Die Phasen 3 bis 5 des Haushaltsverfahrens beschreiben die Zeiträume vom Haushaltsvollzug (→ Phase 3) über die Haushaltskontrolle (→ Phase 4) bis zur Entlastung der Regierung durch das Parlament (→ Phase 5). Der Haushaltsvollzug findet in Eigenverantwortung durch das Subsystem „Verwaltung“ (→ Agent) statt.⁷⁰³ Das Subsystem „Regierung“ (→ Principal) hat unter anderem die Aufgabe das Subsystem „Verwaltung“ (→ Agent) fortlaufend zu überwachen, um so für eine wirtschaftliche und zielgerichtete Aufgabenerfüllung während des Haushaltsjahres zu sorgen. Hierfür ist ein geeignetes Berichtswesen notwendig. Die Recheninformationen für das Berichtswesen werden durch das Subsystem „Verwaltung“ (→ Agent) für das Subsystem „Regierung“ (→ Principal) selektiert. Da der Agent die Auswahl hinsichtlich der zu berichtenden Recheninformationen für den Principal selbst trifft, sind Informationsasymmetrien zwischen den Kommunikationsbeteiligten fakultativ. Die Ursachen für derartige Informationsasymmetrien werden je nach Situation als „hidden action“, „hidden information“ bzw. „hidden intention“, die Probleme als „moral hazard“ bzw. „hold up“ bezeichnet.

Über eine bessere Möglichkeit zur Kontrolle des Subsystems „Verwaltung“ verfügt das Subsystem „Rechnungshof“. Als oberstes Finanzkontrollorgan hat das Subsystem „Rechnungshof“ weitreichende Prüfungsrechte gegenüber den Subsystemen „Regierung“ und „Verwal-

⁷⁰² Vgl. Müller-Osten, Anne (2007), S. 298 f.

⁷⁰³ Wie bereits unter Abschnitt 3.5.4.3.1 „Haushaltsvollzug“ ausgeführt wurde trägt die Verantwortung für eine normenkonforme Haushaltsmittelbewirtschaftung des Subsystems „Verwaltung“ der jeweilige Haushaltsbeauftragte nach § 9 Absatz 2 BHO/LHO.

tung“. Dadurch besteht die Möglichkeit einer unvoreingenommen (objektiven) Prüfung des Haushaltsvollzugs und der Haushaltsrechnung zur Unterstützung der Kontrollfunktion des Subsystems „Parlament“. Allerdings ist es auch hier möglich, dem Subsystem „Rechnungshof“ im Rahmen seiner Finanzkontrollaktivitäten von Seiten des zu prüfenden Subsystems „Verwaltung“ nicht alle Recheninformationen zur Verfügung zu stellen. Da das Subsystem „Rechnungshof“ lediglich Finanzkontrollrechte besitzt, kann es die Vollständigkeit der vom Subsystem „Verwaltung“ vorgelegten Prüfungsunterlagen zwar nicht überprüfen.⁷⁰⁴ Durch die Auswahl geeigneter Prüfungshandlungen können durchaus bestehende Informationsasymmetrien zwischen den Subsystemen „Verwaltung“, „Regierung“ und „Rechnungshof“ reduziert werden, so dass letztendlich auch das Subsystem „Parlament“ im Rahmen seiner Haushaltskontrolltätigkeiten von den Finanzkontrollaktivitäten des Subsystems „Rechnungshof“ profitiert. Allerdings beziehen sich die Rechnungshofprüfungen meist auf Zeiträume vergangener Haushaltsjahre. Insofern sind viele Feststellungen in Form der Bemerkungen für das Subsystem „Parlament“ nur bedingt zur Sanktionierung der Subsysteme „Verwaltung“ und „Regierung“ geeignet.

Eine wirksame Reduktion von Informationsasymmetrien zwischen den Subsystemen des Subsystems „Öffentliches Rechnungswesen“ kann deshalb nur gelingen, wenn die jeweiligen Informationsadressaten über geeignete Recheninformationen im Rahmen des gesamten Haushaltsverfahrens fortlaufend verfügen. Wie bereits beschrieben, kann dies anhand aufgabenorientierter Recheninformationen wohlmöglich am besten realisiert werden.

⁷⁰⁴ Die Institution Rechnungshof ist keine „Finanzpolizei“.

6.4 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens

6.4.1 Empfehlungen zur besseren Ausgestaltung von Recheninformationen für das Haushaltsverfahren

Die Untersuchungsergebnisse der Befragungsteilnehmer der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte zum neuen öffentlichen Rechnungswesen im fünften und sechsten Kapitel zeigen keine eindeutige Präferenz zugunsten eines Recheninformationstyps (→ einfache Kameralistik, staatliche Doppik oder Kosten- und Leistungsrechnung). Es ist zu vermuten, dass je nach Art der zu erfüllenden öffentlichen Aufgabe, sowohl kamerale wie auch doppische und Kosten- und Leistungsinformationen gleichermaßen hierfür geeignet sein können. Aufgrund der Vielzahl öffentlicher Aufgaben und der unterschiedlichen Entscheidungsträgertypen können die nachfolgenden Ausführungen keine Empfehlungen enthalten, welche Recheninformationen zur Erfüllung welcher Aufgaben für welchen Entscheidungsträgertyp am besten geeignet sind. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich beispielhaft auf identifizierte Mängel der derzeitigen Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens und zeigen mögliche Wege auf, wie diese bestehenden Mängel beseitigt werden können. Denn auch die Beseitigung dieser Mängel kann bereits zu einer Verbesserung und damit zu einer Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens gegenüber dem Status quo führen.

Die Ursachenanalysen in den Abschnitten 6.2 und 6.3 haben gezeigt, dass eine Optimierung der Haushaltssteuerung wesentlich davon abhängt, ob zum einen bestehende Kommunikationsstörungen zwischen den Subsystemen des Subsystems „Öffentliches Rechnungswesen“ beseitigt und zum anderen mögliche Informationsasymmetrien aufgrund individueller und eigennutzenmaximierender Anreize durch ein objektives, an der Aufgabenerfüllung ausgerichtetes öffentliches Rechnungswesen minimiert werden können.

Öffentliche Haushalte sind Bedarfswirtschaften und keine Erwerbswirtschaften. Durch die öffentliche Aufgabenerfüllung sollen das Gemeinwohl⁷⁰⁵ gefördert und nicht „Gewinne“ maxi-

⁷⁰⁵ Vgl. *Eichhorn, Peter (1984)*, S. 241: „Es sei daran erinnert, dass das Gemeinwohl keine exakt zu definierende Maxime ist, aus der Amalgamation vieler Interessen herrührt und durch politische Entscheidungsprozesse je nach Staatstypus und Wirtschaftsordnung zustandekommt. Das Gemeinwohl geht über die ökonomisch interpretierte Wohlfahrt bzw. den Wohlstand im Sinne von lediglich verbesserten Einkommen hinaus und stellt die umfassende Wohlfahrt aller dar.“

miert werden.⁷⁰⁶ Die Gewinnmaximierung ist vorrangiges Ziel privater Erwerbswirtschaften.⁷⁰⁷ Bereits Mitte der 1960er Jahre hatte *Karl Oettle* vor irreparablen Schäden für die öffentlichen Haushalte gewarnt, die entstehen können, wenn Erkenntnisse der kaufmännischen Betriebswirtschaftslehre privater Erwerbswirtschaften unangepasst zur Bearbeitung öffentlich-wirtschaftlicher Fragestellungen herangezogen werden.⁷⁰⁸

Durch Inkrafttreten der Haushaltsreform Anfang des Jahres 2010, wurde den staatlichen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnet, ihr Rechnungswesen ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Aspekten zu gestalten.⁷⁰⁹ Die überwiegende Mehrheit der staatlichen Gebietskörperschaften tut dies bislang allerdings nicht.⁷¹⁰ Das belegen beispielsweise auch die Untersuchungsergebnisse in Abschnitt 6.2.8 zum Recheninformationsangebot im Rahmen des Haushaltsverfahrens je Funktionsträgertyp. Betrachtet man diese Untersuchungsergebnisse, ist festzustellen, dass den Befragungsteilnehmern [n = 31] kamerale Recheninformationen am häufigsten vorliegen. An zweiter Stelle folgen Kosten- und Leistungsinformationen noch vor doppischen Recheninformationen. Insofern ist die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Kommunikationsstörungen zwischen den Befragungsteilnehmern beim doppischen Recheninformationsangebot am höchsten.

Kommunikationsstörungen, die aus unterschiedlichen Recheninformationsangeboten zwischen den Beteiligten am Haushaltsverfahren resultieren, können außerdem das Vorliegen von Informationsasymmetrien zwischen den Kommunikationsbeteiligten begünstigen. Wie Ansicht 161 verdeutlicht, verfügen die Befragungsteilnehmer des Funktionsträgertyps Verwaltung [n = 6] am häufigsten über doppische Recheninformationen. Im Gegensatz dazu liegen den Befragungsteilnehmern des Funktionsträgertyps Parlament [n = 5] kaum doppische Recheninformationen vor. Es ist anzunehmen, dass zwischen diesen Befragungsteilnehmern Kommunikationsstörungen auf Basis doppischer Recheninformationen im Rahmen des Haus-

⁷⁰⁶ Vgl. *Eichhorn, Peter (1985)*, S. 177 f.

⁷⁰⁷ Siehe hierzu die Ausführungen zu Abschnitt 4.2.2 „Staatliche Doppik“.

⁷⁰⁸ Vgl. *Oettle, Karl (1966)*; vgl. *Oettle, Karl (1976a)*, S. 10 und S. 11: „Das sächliche Volksvermögen und die personellen Potenzen, die der öffentlichen Wirtschaft dienen, sind zu wertvoll, als dass man riskieren sollte, sie Entscheidungen auszusetzen, die von der Wurzel her falsch sind.“

⁷⁰⁹ Siehe hierzu § 1a HGrG.

⁷¹⁰ Siehe hierzu die Ausführungen zu Abschnitt 4.5 „Stand zur aktuellen Umsetzung im staatlichen Bereich“ und die Ergebnisse der empirischen Untersuchung im fünften Kapitel.

haltsverfahrens am wahrscheinlichsten sind. Aber auch die Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen von Informationsasymmetrien ist zwischen diesem Befragungsteilnehmerkreis am höchsten.

Die Untersuchungsergebnisse zum Angebot an Kosten- und Leistungsinformationen in Ansicht 161 zeigen beispielsweise, dass die größten Unterschiede zwischen den Untersuchungsergebnissen der Befragungsteilnehmer des Funktionsträgertyps Parlament [n = 5] und des Funktionsträgertyps Rechnungshof [n = 13] bestehen. Auch hier ist zu vermuten, dass zwischen diesem Befragungsteilnehmerkreis die Wahrscheinlichkeiten für das Auftreten von Kommunikationsstörungen und Informationsasymmetrien bei Kosten- und Leistungsinformationen am höchsten sind. Insofern ist insgesamt davon auszugehen, dass das Ausmaß an Informationsasymmetrien durch das Vorliegen von Kommunikationsstörungen zwischen den Kommunikationsbeteiligten wesentlich beeinflusst wird.

Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse zum Recheninformationsbedarf in Ansicht 88, hat sich die Mehrheit aller Befragungsteilnehmer, trotz der hohen Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Kommunikationsstörungen und Informationsasymmetrien, für doppelische Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung ausgesprochen. Mit doppelischen Recheninformationen sind solche auf Basis der staatlichen Doppik gemeint, die durch das Standardisierungsgremium von Bund und Ländern erarbeitet werden.⁷¹¹

In den §§ 1a und 7a HGrG sind die haushaltsrechtlichen Grundsätze für die Anwendung der staatlichen Doppik im Rahmen des Haushaltsverfahrens beschrieben. Zu den Instrumenten der staatlichen Doppik zählen neben der doppelischen Buchführung als Rechenstil vor allem auch Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnungen zur Darstellung der wirtschaftlichen Lage der staatlichen Gebietskörperschaft.⁷¹² Die Rechtsnormen zur Haushaltsaufstellung finden sich in den §§ 8 bis 18 HGrG sowie in Teil II der Haushaltsordnungen von Bund und Ländern. Betrachtet man diese Rechtsnormen, ist festzustellen, dass beispielsweise Regelungen zur Auf-

⁷¹¹ Siehe hierzu Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013, veröffentlicht unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen.

⁷¹² Siehe hierzu die Abschnitte 5., 6. und 9. zu den Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013, veröffentlicht unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen.

stellung einer sogenannten Planvermögensrechnung fehlen. Eine Planvermögensrechnung hat den Vorteil, dass die Beteiligten am Haushaltsverfahren über die geplanten Investitionen sowie über die voraussichtliche Entwicklung der Schulden eines oder mehrerer Haushaltsjahre bereits im Rahmen der Haushaltsaufstellung informiert werden. Derartige Recheninformationen können das parlamentarische Budgetrecht weiter stärken und zu einer besseren Aufgabenerfüllung für alle Beteiligten am Haushaltsverfahren beitragen, da dadurch vergleichbare Informationsgrundlagen zwischen geplanten und tatsächlich eingesetzten Haushaltsmitteln geschaffen werden, die insbesondere auch die parlamentarische Kontrolle erleichtern können. Solange bei Anwendung der staatlichen Doppik Planvermögensrechnungen haushaltsrechtlich nicht gefordert werden, ist eine vollständige Darstellung der wirtschaftlichen Lage der staatlichen Gebietskörperschaft, vor allem im Rahmen der Haushaltsaufstellung, nicht möglich. Eine parlamentarische Kontrolle, die die geplante wirtschaftliche Lage der Gebietskörperschaft unter Anwendung des doppelischen Rechenstils betrachtet, ist dann nicht sinnvoll durchführbar.⁷¹³ Das bedeutet gleichfalls, dass derzeit aufgrund der fehlenden Planvermögensrechnung im Rahmen der Haushaltsaufstellung davon auszugehen ist, dass das neue öffentliche Rechnungswesen auf Basis der staatlichen Doppik nicht zu einer Optimierung der Haushaltssteuerung beiträgt.

Die Eignung von Recheninformationen auf Basis der staatlichen Doppik zur Unterstützung der Aufgabenerfüllung der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte im Rahmen des Haushaltsverfahrens hängt vor allem von der Art der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben ab. Betrachtet man in diesem Kontext die haushaltsrechtlichen Kommentierungen zum neuen öffentlichen Rechnungswesen der letzten Jahre, ist festzustellen, dass insbesondere der umfangreiche Fundus wissenschaftlicher Erkenntnisse zum öffentlichen Rechnungswesen, wie etwa die von *Karl Oettle*, *Ludwig Mülhaupt*, *Jürgen Gornas* oder *Peter Eichhorn*, dort wenig oder gar nicht berücksichtigt wurden.⁷¹⁴ Diese haben vor allem die Ausgestaltung des öffentlichen Rechnungswesens im Kontext der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben durch unterschiedliche Aufgabenträger zum Gegenstand. Durch die zunehmende Verschuldungsproblematik öffentlicher Haushalte wird es umso wichtiger, den Beteiligten am Haushaltsverfahren geeigne-

⁷¹³ Vgl. *Nowak, Karsten (2013)*, S. 368 f.

⁷¹⁴ Siehe hierzu etwa die neueren Kommentierungen zum staatlichen Haushaltsrecht, wie etwa *Gröpl, Christoph (2011)*, Seite XV „Verzeichnis häufig zitierter Literatur“.

te Recheninformationen zur Verfügung zu stellen, die sie in die Lage versetzen „richtige“ Entscheidungen im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllungen zu treffen.⁷¹⁵

Eine wesentliche Funktion öffentlicher Haushalte ist die Deckung von Informationsbedürfnissen der Entscheidungsträger, die sich aus Gesetzen und dem jeweiligen Regierungsprogramm ableiten. Entscheidungen zur Umsetzung von Regierungsprogrammen werden vor allem durch die Politik determiniert und nicht durch kaufmännische Rationalität.⁷¹⁶ Es stellt sich also die Frage, ob – erstens – Recheninformationen eines kaufmännisch geprägten öffentlichen Rechnungswesens überhaupt geeignet sind den politischen Informationsbedarf zu befriedigen und falls ja, ob sie – zweitens – auch besser geeignet sind als die Informationen eines kamerale Rechnungswesens. Das kamerale Rechnungswesen umfasst traditionell haushaltswirtschaftliche Rechnungen, deren Funktion die Zurverfügungstellung geeigneter Informationen zur Abbildung des Finanz- und Vermögensstatus und der finanzwirtschaftlichen Umsetzung des Haushaltsplans ist.⁷¹⁷

Die Bedarfsdeckungsfunktion des öffentlichen Haushalts wird insbesondere bei den Aufgaben deutlich, die ausschließlich durch öffentliche Träger erfüllt werden (dürfen). Eine detaillierte Aufzählung dieser Aufgaben findet sich etwa im Funktionenplan, der systematisch gegliedert Einnahmen und Ausgaben nach einzelnen Aufgabenbereichen darstellt.⁷¹⁸ Danach entfällt der überwiegende Anteil öffentlicher Aufgaben auf nicht marktfähige, aber für das öffentliche Interesse besonders bedeutsame Leistungen, etwa aus den Bereichen der sozialen Sicherung, des Gesundheits- oder Bildungswesens und der inneren und äußeren Sicherheit, um nur einige zu nennen.⁷¹⁹ Aufgrund der unterschiedlichen Arten der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben liegt die Vermutung nahe, dass nur durch eine aufgabenbezogene Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens eine Optimierung der Haushaltssteuerung herbeigeführt werden

⁷¹⁵ Vgl. *Bräunig, Dietmar* (2004), S. 310 (m.w.N.): „Gegenüber den Entscheidungsgremien, Kontrollinstanzen sowie Bürgerinnen und Bürgern ist das öffentliche Rechnungswesen ein Instrument der Rechenschaftslegung.“

⁷¹⁶ Vgl. *Bolay, Friedrich W.* (2006), S. 326.

⁷¹⁷ Vgl. *Bräunig, Dietmar* (2004), S. 309; siehe hierzu vor allem die §§ 80 ff. BHO bzw. die entsprechenden Vorschriften in den Landeshaushaltsordnungen.

⁷¹⁸ Siehe hierzu die Veröffentlichungen zum Projekt MHR (Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens) unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen. Funktionenplan (mit Zuordnungshinweisen), Stand 23.10.2013 unter Berücksichtigung der Beschlüsse des Gremiums nach § 49a HGrG.

⁷¹⁹ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig* (1987), S. 39 ff.

kann. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob es sinnvoll ist, kamerale Recheninformationen, die periodisierte Zahlungsflüsse z.B. eines Haushaltsjahres abbilden, als Mindeststandard für ein neues öffentliches Rechnungswesen zu definieren. Diese könnten als Finanzrechnung, ähnlich gegliedert wie eine Kapitalflussrechnung, titelbasiert dargestellt werden. Hinsichtlich der Abbildung von Recheninformationen über das Vermögen einer staatlichen Gebietskörperschaft könnte es zudem zweckmäßig sein, zunächst auf Grundlage der vorliegenden kamerale Recheninformationen eine finanzwirtschaftliche Vermögensrechnung, wie sie beispielsweise *Eugen Eisele* in den 1990er Jahren entworfen hat, aufzustellen.⁷²⁰ Allerdings werden in derartigen Bilanzen z.B. Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zu Zahlungsabflüssen führen, nicht vollständig ausgewiesen. Diese Recheninformationen können aber gerade im Rahmen der Haushaltsaufstellung besonders bedeutsam sein, wenn es beispielsweise darum geht, den Stellenplan für künftige Haushaltsjahre festzulegen. Denn die Personalausgaben zählen nach wie vor zu den größten „Verpflichtungsposten“ öffentlicher Haushalte.

Auch in den Bundesländern, die bereits eine Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik praktiziert haben, bilden immer noch Recheninformationen auf Basis der sogenannten kamerale Zuschüsse die Ausgangspunkte für die Haushaltsplanungen.⁷²¹ Das bedeutet, dass die Haushaltsplanungen entgegen der Zielsetzung der Rechnungswesenreform input- und nicht outputorientiert erfolgen. Im Bundesland Hessen, das als einziges der Reformländer seit 2008 flächendeckend das Haushaltsverfahren auf einen Produkthaushalt mit dezentraler Budgetierung umgestellt hat, haben sich nach den durch *Klaus Lüder* im Rahmen einer Befragung in den Jahren 2012 und 2013 gewonnenen Erkenntnissen die Produktinformationen auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung gegenüber den Finanzinformationen auf Basis des kamerale Rechnungswesens bei den Beteiligten am Haushaltsverfahren nicht durchsetzen können.⁷²² Technische Mängel bei der Umstellung auf den Produkthaushalt und die fortbestehende Orientierung der Beteiligten am Haushaltsverfahren an kamerale Recheninformationen sind wesentliche Gründe für den anhaltenden Reformstau des öffentlichen Rechnungswesens in Hessen.⁷²³ Wie bereits mehrfach betont, kann diesem Reform-

⁷²⁰ Vgl. *Eisele, Eugen* (1994), S. 61 ff.

⁷²¹ Vgl. *Lüder, Klaus* (2013), S. 275 f.

⁷²² Vgl. *Lüder, Klaus* (2013), S. 276.

⁷²³ Vgl. *Lüder, Klaus* (2013), S. 276.

stau nur durch eine objektive, an den öffentlichen Aufgabenerfüllungen ausgerichtete Rechnungswesenreform effektiv begegnet werden. Dies ist Aufgabe aller Beteiligten am Haushaltsverfahren.

6.4.2 Empfehlungen zur besseren Ausgestaltung der Rechtsquellen für das Haushaltsverfahren

Mit der Novellierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes zum 1. Januar 2010 sind auch Änderungen in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern verbunden, sofern deren Haushaltswirtschaften in ihrem Rechnungswesen nicht mehr ausschließlich nach kameralen Grundsätzen erfolgen. Davon betroffen sind derzeit vor allem die Haushaltsordnungen der Reformbundesländer Bremen⁷²⁴, Hamburg⁷²⁵ und Hessen⁷²⁶. Betrachtet man die aktuellen Fassungen der Haushaltsordnungen dieser drei Reformbundesländer ist festzustellen, dass bislang nur das Bundesland Hamburg eine Anpassung der Vorschriften zum Haushaltsverfahren auf ein doppisches Rechnungswesen mit Produkthaushalt vollzogen hat.

Bei einer Neuregelung der rechnungswesenbezogenen Vorschriften in den Haushaltsordnungen sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass für gleiche Sachverhalte einheitliche Begrifflichkeiten verwendet werden.⁷²⁷ In den aktuellen Fassungen der Haushaltsordnungen der Reformbundesländer Bremen und Hessen dominiert nach wie vor die einfache Kameralistik das öffentliche Rechnungswesen. Deutlich wird dies insbesondere anhand der Regelungen des § 71a LHO. Danach besteht ein Wahlrecht für die Beteiligten am Haushaltsverfahren, zusätzlich zum kameralen Rechnungswesen eine Buchführung nach handelsrechtlichen Grundsätzen zu führen. Das bedeutet, dass nicht nur Einzahlungen und Auszahlungen eines Haushaltsjahres im öffentlichen Rechnungswesen verbucht werden, sondern auch Einnahmen und

⁷²⁴ Siehe hierzu Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen vom 25. Mai 1971, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Mai 2011 (Brem. GBl. S. 371).

⁷²⁵ Siehe hierzu Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013, verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz - SNHG) vom 17. Dezember 2013.

⁷²⁶ Siehe hierzu Hessische Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 15. März 1999, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 26. Juni 2013 (GVBl. S. 447).

⁷²⁷ Vgl. Stüber, Stephan/Keyhanian, Cimin (2013), S. 257. Kamerale Einnahmen und Ausgaben entsprechen nicht immer doppischen Ein- und Auszahlungen. So stellen beispielsweise Kassenkredite im doppischen Rechnungswesen Einzahlungen dar, während sie im kameralen Rechnungswesen nach § 10 Absatz 3 Nr. 1 HGrG keine Einnahmen sind. Bei kameralen Rücklagen gilt entsprechendes. Die Zuführung wird in der Kameralistik als Ausgabe verbucht, während sie im doppischen Rechnungswesen den Zahlungsmittelbestand nicht verändert.

Ausgaben sowie Erträge und Aufwendungen.⁷²⁸ Verbindlicher Rechenstil ist für die buchführenden Einheiten die staatliche Doppik.⁷²⁹

Die Reformbundesländer Bremen und Hessen wenden § 71a LHO an und erstellen zusätzlich zur kameralen Haushaltsrechnung jeweils doppelte Jahresabschlüsse. Die doppelten Jahresabschlüsse beinhalten die konsolidierten Rechenergebnisse der obersten Landesbehörden, die in Konzernvermögensrechnungen, Konzernergebnisrechnungen und Konzernfinanzrechnungen einfließen. Zusätzliche Recheninformationen liefern der Konzernanhang und der Konzernlagebericht. Alle fünf „Informationsinstrumente“ werden in Geschäftsberichten durch die jeweiligen obersten Finanzbehörden der beiden Bundesländer veröffentlicht.⁷³⁰ Inhaltlich werden diese „Informationsinstrumente“ vor allem durch die Standards staatlicher Doppik des Bund-Länder-Gremiums nach § 49a HGrG bestimmt.⁷³¹ Um eine rechenzweckkonforme Ausgestaltung der Haushaltsordnungen sicherzustellen, sind Anpassungen der Vorschriften, insbesondere in den ersten vier Abschnitten, notwendig. Nachfolgend wird der Änderungsbedarf in den Haushaltsordnungen der Reformbundesländer Bremen und Hessen exemplarisch aufgezeigt.

Der erste Teil der Haushaltsordnungen befasst sich mit allgemeinen Vorschriften zum Haushaltsplan. In § 6 ist der Grundsatz der Notwendigkeit definiert, der das gesamte Haushaltsverfahren maßgeblich beeinflusst. Danach sind bei Planung und Vollzug nur die zur Aufgabenerfüllung (unbedingt) notwendigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen. Die Vorschrift entspricht der Regelung zu § 5 HGrG. Sofern die Haushaltswirtschaft nicht kameral erfolgt, ist der Gesetzestext entsprechend § 1a HGrG anzupassen. Meines Erachtens sollte geprüft werden, ob der Begriff „Ausgabe“ durch den Begriff „Mittel“ ersetzt

⁷²⁸ Zur Abgrenzung der Rechengrößen siehe unter Abschnitt 4.2.3.3 „Abgrenzung der Rechengrößen Ausgaben, Aufwand und Kosten“.

⁷²⁹ Zur Rechenlogik der staatlichen Doppik siehe insbesondere unter Abschnitt 4.2.2.3.

⁷³⁰ Siehe etwa den Geschäftsbericht 2010 „Auf dem Weg“, der die Rechenzahlen des Gesamtabchlusses des Landes Hessen zum 31. Dezember 2010 enthält. Herausgegeben wurde der Geschäftsbericht vom Hessischen Ministerium der Finanzen. Er ist im Internet unter der Adresse www.hessen.de abrufbar und Geschäftsbericht zur Eröffnungsbilanz zum 01.01.2010 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen, herausgegeben von der Freien Hansestadt Bremen, Die Senatorin für Finanzen, Presse und Öffentlichkeitsarbeit, abrufbar im Internet unter www.finanzen.bremen.de/info/Bilanzberichte.

⁷³¹ Siehe hierzu Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013, veröffentlicht unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen, S. 13.

werden kann. Der Begriff „Mittel“ ist unabhängig vom gewählten Rechenstil geeignet alle Rechengrößen zu erfassen. Denn Ausgaben entsprechen nicht immer gleich Auszahlungen. Zu den Ausgaben zählen auch solche Geschäftsfälle, die in der gleichen Rechenperiode nicht zu Auszahlungen führen, etwa die Zunahme einer Verbindlichkeit.⁷³²

Der zweite Teil der Haushaltsordnungen enthält Regelungen zur Aufstellung des Haushaltsplans und des Finanzplans. Besonders bedeutsam für das Haushaltsverfahren sind vor allem die §§ 13 und 14, die Informationen zu den Bestandteilen des Haushaltsplans und dessen Anlagen einschließlich der dort abzubildenden Rechendaten enthalten. Das kamerale Haushaltsaufstellungsverfahren unterscheidet sich formell nicht von einem doppischen oder produktbasierten Haushaltsaufstellungsverfahren. Materielle Unterschiede bestehen allerdings bei den zu verarbeitenden Recheninformationen und den Instrumenten der Haushaltsplandarstellung. So dienen etwa als Planungsgrundlage für eine Haushaltswirtschaft auf Basis der staatlichen Doppik nach § 7a HGrG in Verbindung mit § 1a HGrG nicht titelbezogene Einnahmen und Ausgaben, sondern kontenbezogene Erträge und Aufwendungen. Als Planungsinstrumente kommen hierfür nach § 1a Absatz 2 HGrG Erfolgs- und Finanzpläne in Betracht. Im Erfolgsplan werden die Erträge und Aufwendungen und im Finanzplan die Ein- und Auszahlungen ausgewiesen. Wie bereits beschrieben wurde, wird die Aufstellung einer Planvermögensrechnung vom Gesetzgeber derzeit nicht gefordert.⁷³³ Dadurch fehlen den Beteiligten am Haushaltsverfahren möglicherweise wichtige Recheninformationen zur Haushaltssteuerung, die aus einer Gegenüberstellung von geplanten und tatsächlichen Vermögenswerten und Verpflichtungen gewonnen werden könnten.

Im dritten Teil der Haushaltsordnungen stehen die Vorschriften zum Haushaltsvollzug. Eine Zentralvorschrift ist § 34.⁷³⁴ Dort ist die Mittelbewirtschaftung für ein kamerales Rechnungswesen geregelt. Danach sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sowie Ausgaben nur zu leisten, sofern sie für eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung notwendig sind. Wird die Haushaltswirtschaft beispielsweise anhand der staatlichen Doppik gestaltet, sind Änderungen des Gesetzestextes erforderlich. Zum einen muss die vollständige Erfassung

⁷³² Vgl. Baetge, Jörg (1992), S. 3 f.

⁷³³ Vgl. Stüber, Stephan/Keyhanian, Cimin (2013), S. 257.

⁷³⁴ Gilt nicht für die Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013. Dort finden sich die Bewirtschaftungsvermerke für ein doppisches Rechnungswesen mit Produkthaushalt in § 37.

von Forderungen und Erträgen im Rechnungswesen zur Gewährleistung eines rechtzeitigen Forderungseinzugs durch Einzahlungen sichergestellt sein.⁷³⁵ Zum anderen sind zur Aufgabenerfüllung nur die unbedingt erforderlichen Haushaltsermächtigungen einzusetzen.⁷³⁶

Im vierten Teil finden sich die Vorschriften zu Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung.⁷³⁷ Voraussetzung für die Aufstellung der Haushaltsrechnung ist der Abschluss der Bücher.⁷³⁸ Dies gilt unabhängig von der Art der Rechnungslegung. Allerdings ist die gewählte Rechnungslegungsart wichtig für die Struktur der jeweiligen Haushaltsrechnung.⁷³⁹ Kamerale Haushalte bestehen im Wesentlichen aus Haushalts- und Vermögensrechnungen. Sie gliedern sich in Ein- und Auszahlungen bzw. nach den Vorschriften der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes (VBRO).⁷⁴⁰ Sofern das öffentliche Rechnungswesen den Standards staatlicher Doppik folgt, werden vor allem Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnungen aufgestellt, die größtenteils andere Recheninformationen enthalten als die kameralen Haushaltsrechnungen. Vorschriften zu den Bestandteilen und zur Gliederung der Haushaltsrechnungen auf Basis der staatlichen Doppik sind derzeit noch nicht in allen Haushaltsordnungen enthalten.⁷⁴¹ Aber auch die Aufstellung von Produkthaushalten ist in den Haushaltsordnungen noch nicht bzw. nicht ausreichend geregelt. Vorschriften zum Recheninhalt und zur Struktur von Produkthaushalten finden sich derzeit nur in der aktuellen Fassung des integrierten Produktrahmens, der vom Bund-Länder-Standardisierungsgremium nach § 49a HGrG erstellt, jährlich überarbeitet und veröffentlicht wird.⁷⁴²

⁷³⁵ Siehe hierzu etwa die Regelungen zu § 37 Abs. 5 der Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013.

⁷³⁶ Siehe hierzu etwa die Regelungen zu § 37 Abs. 4 der Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013.

⁷³⁷ Gilt nicht für die aktuelle Fassung der Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013.

⁷³⁸ Siehe hierzu § 80 Abs. 3 BHO bzw. die sinngleichen Vorschriften in den Landshaushaltsordnungen.

⁷³⁹ Vgl. *Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*, S. 684.

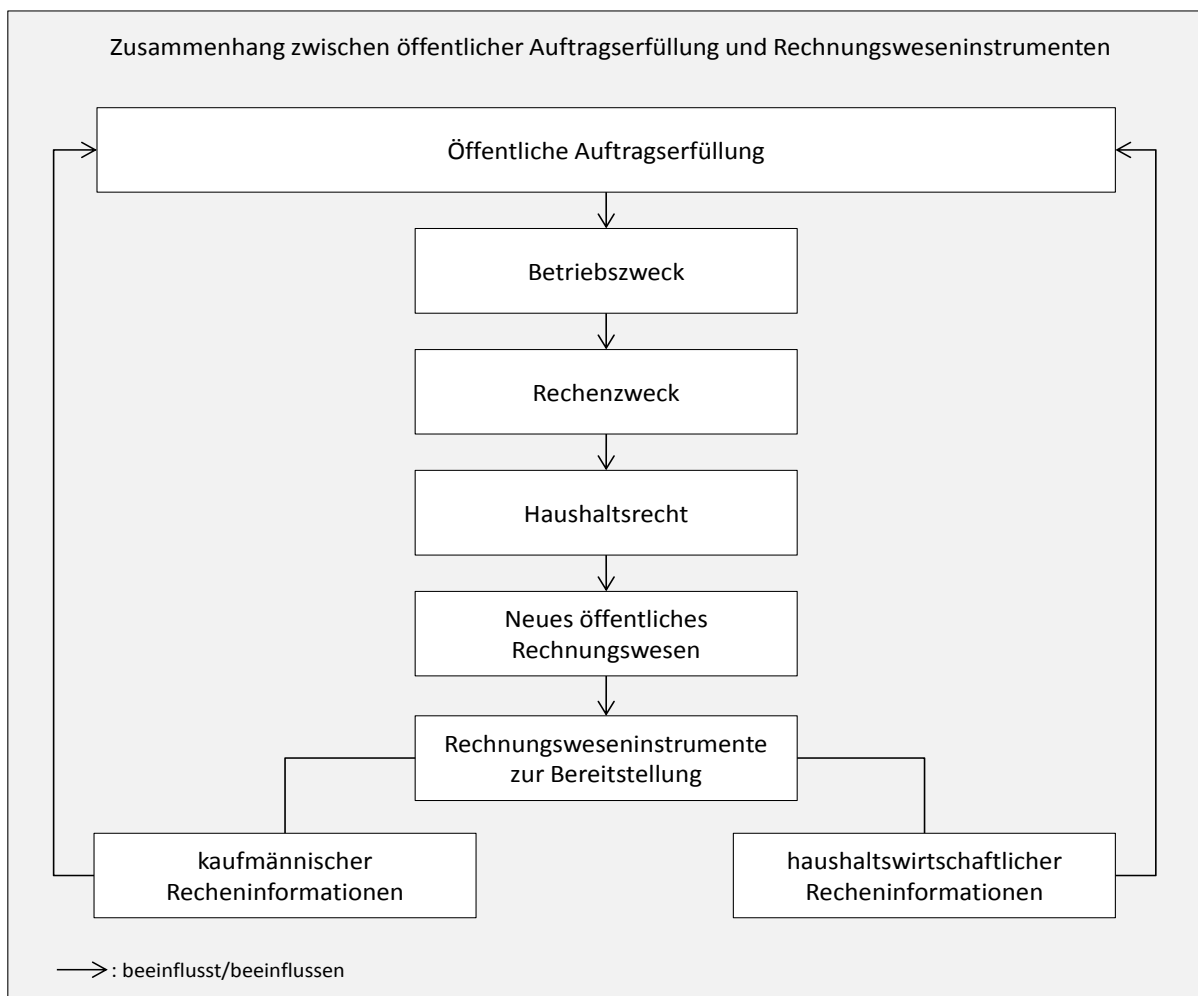
⁷⁴⁰ Vgl. *Schuy, Johannes/Raack, Wolfgang (2002)*, S. 1 f.

⁷⁴¹ Eine Ausnahme findet sich in § 77 der Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013.

⁷⁴² Siehe hierzu Integrierter Produktrahmen (IPR) nach §§ 10 Abs. 2 Satz 5 und 11 Abs. 3 i. V. m § 49a HGrG, Stand vom 23.10.2013, abgerufen unter: www.bundesfinanzministerium.de.

6.4.3 Empfehlungen zur besseren Ausgestaltung der Rechnungsweseninstrumente

Die Ausgestaltung der Instrumente des neuen öffentlichen Rechnungswesens hängt entscheidend davon ab, welche öffentlichen Aufgaben zu erfüllen sind und ob ein haushaltswirtschaftlicher (z.B. kameraler) oder kaufmännischer (z.B. doppischer) Rechnungswesentyp dem Haushaltsverfahren zugrunde liegt. Eine Übersicht zu Gestaltungsmöglichkeiten und Elementen des neuen öffentlichen Rechnungswesens findet sich beispielhaft in Ansicht 24 im vierten Kapitel dieser Arbeit. Für das Haushaltsverfahren in Frage kommende Rechnungsweseninstrumente sind in den Haushaltsordnungen zu regeln. Die Vorschriften müssen im Einklang mit den Betriebs- und Rechenzwecken der Aufgabenträger stehen, das heißt sie müssen insgesamt mit der Erfüllung des öffentlichen Auftrags der jeweiligen Aufgabenträger vereinbar sein.



Ansicht 165: Zusammenhang zwischen öffentlicher Auftragserfüllung und Rechnungsweseninstrumenten

Quelle: Eigene Darstellung

Wie Ansicht 165 verdeutlicht, kann das Recheninformationsangebot die Auftragserfüllung der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte beeinflussen. Infolgedessen benötigen die Beteiligten am Haushaltsverfahren aufgabenadäquate Recheninformationen in Form von Berichten, die, wie etwa *Ludwig Müllhaupt* betont, „einzelwirtschaftlicher Natur“⁷⁴³ sein müssen.

Der Zweck staatlicher Haushaltswirtschaft ist die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung sowie die Beschaffung und Überwachung der dafür erforderlichen Haushaltsmittel zur Herstellung des Haushaltsausgleiches. Im Gegensatz zum Absatz von Leistungen privater Erwerbswirtschaften fehlt für die meisten staatlichen Aufgaben ein (wettbewerbsorientierter) Absatzmarkt. Deshalb sind für die Erfüllung dieser Aufgaben auch keine objektiven Preise feststellbar.⁷⁴⁴ Deren Existenz ist aber gerade für eine aussagekräftige kaufmännische Erfolgsrechnung wichtig. Die Steuerung öffentlicher Kernhaushalte sollte daher nicht ausschließlich nach kaufmännischen, sondern insbesondere auch nach haushaltswirtschaftlichen Zielsetzungen erfolgen, je nachdem, welche Aufgaben durch die Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte zu erfüllen sind.

Zur Darstellung eines nachhaltigen Haushaltsausgleichs und zur wirksamen Bewältigung der angespannten Haushaltslagen benötigen die Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte geeignete Recheninformationen über die Finanzierung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Haushaltsmittel. Denn ab dem Haushaltsjahr 2020 ist es den Bundesländern nicht mehr erlaubt, ihre jeweiligen Aufgabenerfüllungen durch zusätzliche Kreditaufnahmen zu finanzieren.⁷⁴⁵ Wissenschaftliche Ansätze, die die Finanzierung öffentlicher Aufgabenerfüllungen zum Gegenstand haben, finden sich etwa bei *Ludwig Müllhaupt*⁷⁴⁶ oder *Peter Eichhorn*⁷⁴⁷. Für *Peter Eichhorn* sind allerdings die aktuellen kameralen Recheninformationen bei weitem nicht zur Befriedigung einzelwirtschaftlicher Informationsbedürfnisse der Beteiligten am

⁷⁴³ *Müllhaupt, Ludwig* (1985), S. 76 (Hervorhebungen im Original).

⁷⁴⁴ Vgl. *Müllhaupt, Ludwig* (1985), S. 77: „Die Tatsache, dass die Leistungsseite der öffentlichen Haushalte keine meßbaren Rechnungsgrößen liefert, die zu den Ausgaben in sinnvolle Beziehung gesetzt und für deren Begrenzung genutzt werden könnten, ist auch dafür verantwortlich, dass eine Erfolgsrechnung vornherein ausscheidet und erklärt, dass die wirtschaftliche Aktivität der öffentlichen Haushalte an Haushaltspläne gebunden werden muß.“

⁷⁴⁵ Vgl. Art. 115 GG i.V.m. Art. 143d GG. Bis spätestens Ende Dezember 2019 sind die Haushalte der Bundesländer strukturell auszugleichen. Für den Bundeshaushalt gelten entsprechende Regelungen bereits schon ab dem Haushaltsjahr 2016.

⁷⁴⁶ Vgl. *Müllhaupt, Ludwig* (1987), S. 142 ff.

⁷⁴⁷ Vgl. *Eichhorn, Peter* (1987a), S. 55 ff.

Haushaltsverfahren geeignet.⁷⁴⁸ Er fordert eine „neue Kameralistik“ auf Basis einer finanzwirtschaftlichen und nicht erwerbswirtschaftlichen Vermögensrechnung.⁷⁴⁹ Zusammen mit dem Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen und einer „sinnvollen“ (d.h. aufgabenadäquaten) Kostenrechnung soll die finanzwirtschaftliche Vermögensrechnung einen Rechenverbund bilden.⁷⁵⁰ Dadurch kann es gelingen, die Finanzierung staatlicher Leistungen aufgabenorientiert und transparent für die jeweiligen Informationsempfänger darzustellen. Die hierzu notwendige Rechendatenbasis liefert bereits das einfache kamerale Rechnungswesen.⁷⁵¹ Es bedarf allerdings einer besseren Aufbereitung der Recheninformationen für das Berichtswesen, etwa eines „reengineering’s“ der bestehenden Instrumente des kameralen Rechnungswesens. Welche Rechnungsweseninstrumente den Beteiligten am Haushaltsverfahren dafür zur Verfügung stehen, ist in § 1a Absatz 2 HGrG geregelt. Die inhaltliche Ausformung dieser Instrumente erfolgt durch die vom Bund-Länder-Gremium erarbeiteten Standards.

In Ansicht 166 auf der nachfolgenden Seite sind die Instrumente des neuen öffentlichen Rechnungswesens für die Planungs- und Rechnungsebene anhand der einfachen Kameralistik und der staatlichen Doppik in aggregierter Form dargestellt. Die Planungsebene umfasst den Prozess der Haushaltsaufstellung, während sich die Rechnungsebene auf die Prozesse des Haushaltsvollzugs und der Haushaltsrechnung bezieht.

⁷⁴⁸ Vgl. *Eichhorn, Peter (1987a)*, S. 60: „Es wird verkannt, daß das Haushalts- und Rechnungswesen einer Verwaltung auch Informationen zu deren internen Steuerung zu liefern hat. Die jetzige primär wirtschaftspolitische Ausrichtung erlaubt keine Wirtschaftlichkeitsanalysen von Faktoreinsätzen und Verwaltungsleistungen. Die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen »Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit« bleiben insofern eine papierene Forderung. Die in § 7 Absatz 2 BHO/LHO vorgesehenen volkswirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Untersuchungen lassen dieses betriebswirtschaftliche Manko noch deutlicher werden.“

⁷⁴⁹ Vgl. *Eichhorn, Peter (1987a)*, S. 60 ff.

⁷⁵⁰ Vgl. *Eichhorn, Peter (1987a)*, S. 60 ff.

⁷⁵¹ Vgl. *Bräunig, Dietmar (2000)*, S. 225.

	Instrumente der einfachen Kameralistik	Instrumente der staatlichen Doppik
Planungsebene	Haushaltsplan	Erfolgsplan
		doppischer Finanzplan
	[→ § 1a Absatz 2 Satz 1 sowie § 10 Absatz 1 HGrG]	[→ § 1a Absatz 2 Satz 1 sowie § 7a HGrG und § 10 Absatz 1 HGrG]
Rechnungsebene	Haushaltsrechnung	Vermögensrechnung
		Erfolgsrechnung
		Finanzrechnung
	[→ § 38 HGrG]	[→ § 37 Absatz 3 HGrG]

Ansicht 166: Instrumente des neuen öffentlichen Rechnungswesens am Beispiel der einfachen Kameralistik und der staatlichen Doppik

Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man die Vorschriften zu den Instrumenten der einfachen Kameralistik in Ansicht 166 ist festzustellen, dass derzeit weder auf Planungs- noch auf Rechnungsebene die Vermögensrechnung Bestandteil des Haushaltsplans oder der Haushaltsrechnung ist. Nach § 35 HGrG kann die Vermögensbuchführung mit der Buchführung über die Einnahmen und Ausgaben verbunden werden. Sofern eine Vermögensbuchführung besteht, sind die vermögenswirksamen Beträge gesondert unter den Einnahmen und Ausgaben gemäß § 38 HGrG in der Haushaltsrechnung darzustellen.

Wird hingegen die staatliche Doppik nach § 7a HGrG angewendet, ist die Vermögensrechnung fester Bestandteil des öffentlichen Rechnungswesens.⁷⁵² Allerdings ist, wie bereits dargestellt wurde, für die Phase der Haushaltsaufstellung eine Planvermögensrechnung haushaltsrechtlich nicht vorgesehen.⁷⁵³

Zu den Produkthaushalten auf Basis von Kosten- und Leistungsdaten ist ergänzend anzumerken, dass diese Vollkosteninformationen beinhalten, die sich als kurzfristige Entscheidungsgrundlage für die Beteiligten am Haushaltsverfahren nicht besonders gut eignen.

⁷⁵² Siehe hierzu Ansicht 38 „Drei-Komponenten-Rechnung nach Klaus Lüder“.

⁷⁵³ Vgl. Stüber, Stephan/Keyhanian, Cimin (2013), S. 257.

Wie bereits im vierten Kapitel beschrieben wurde, lehnt beispielsweise *Klaus Lüder* den Vollkostenansatz im Rahmen interner Leistungsverrechnungen zwischen Kostenstellenbereichen ab, da dies zu opportunistischem Verhalten entweder des Leistungsempfängers oder des Leistungsanbieters führen kann.⁷⁵⁴ Werden beispielsweise Vollkosten für interne Leistungen von einer anbietenden Kostenstelle (→ Agent) auf eine empfangende Kostenstelle (→ Principal) umgelegt, besteht die Möglichkeit für den Anbieter, sich eigennutzenmaximierend und damit zum Nachteil für den Empfänger zu verhalten, da dieser die Vollkostenumlage in Kauf nehmen muss. Würde hingegen eine interne Kostenverrechnung zwischen leistender und empfangender Kostenstelle fehlen, bestehen die beschriebenen eigennutzenmaximierenden Anreize für den Leistungsempfänger, da der Leistungsanbieter die mit der Leistungserstellung verbundenen Kosten auf den Leistungsempfänger nicht weiterverrechnen kann. Insgesamt kann somit festgehalten werden, dass interne Leistungsverrechnungen auf Basis von Vollkosten zwischen Kostenstellenbereichen (z.B. einer Behörde) wahrscheinlich zu keiner weiteren Optimierung der Haushaltssteuerung gegenüber dem Status quo führen. Im Gegenteil: Der Vollkostenansatz im Rahmen der internen Leistungsverrechnung kann sogar unwirtschaftliches Verhalten der Akteure begünstigen.

6.4.4 Empfehlungen zur weiteren Verbesserung des Berichtswesens

Das Berichtswesen ist Kernbestandteil des Haushaltsverfahrens. Es hat die Aufgabe, die Entscheidungsträger durch geeignete Recheninformationen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllungen bestmöglich zu unterstützen. Für die Ausgestaltung des Berichtswesens ist das Informationsmanagement verantwortlich.⁷⁵⁵ Das Informationsmanagement bezieht die Recheninformationen für das Berichtswesen aus der Datenverwaltung. Die Funktion der Datenverwaltung ist die Sammlung, Strukturierung und Verwaltung der durch das öffentliche Rechnungswesen bereitgestellten Recheninformationen. Seit der letzten Reform des Haushaltsgrundsätzegesetzes im Jahre 2009 kann das öffentliche Rechnungswesen und damit auch des Berichtswesens entweder finanzwirtschaftlich oder kaufmännisch ausgestaltet werden.⁷⁵⁶

⁷⁵⁴ Vgl. *Lüder, Klaus (2013)*, S. 283.

⁷⁵⁵ Zur Funktion des „Informationsmanagement“ siehe Abschnitt 4.4 in dieser Arbeit.

⁷⁵⁶ § 1a Absatz 1 Satz 1 HGrG: „Die Haushaltswirtschaft kann in ihrem Rechnungswesen im Rahmen der folgenden Vorschriften kamerale oder nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung (...) gestaltet werden.“

Wie bereits im vierten Kapitel beschrieben wurde, verfügen die meisten staatlichen Gebietskörperschaften derzeit nur über ein einfaches kamerales Rechnungswesen.⁷⁵⁷ Eine direkte Zuordnung der zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Haushaltsmittel und ihrer Finanzierung ist sowohl im Haushaltsplan als auch in der Haushaltsrechnung nicht möglich.⁷⁵⁸ Denn mit der Haushaltsreform Ende der 1960er Jahre/Anfang der 1970er Jahre wurde das Einzeldeckungsprinzip⁷⁵⁹ durch das Gesamtdeckungsprinzip⁷⁶⁰ abgelöst. Das neue öffentliche Rechnungswesen folgt seitdem keinem eindeutigen Rechenziel.⁷⁶¹ Die Abbildung eines aussagekräftigen finanzwirtschaftlichen Deckungserfolgs ist anhand der aktuell verfügbaren kameralen Recheninformationen und der Haushaltsdarstellungen nicht möglich.⁷⁶²

Für eine ordnungsmäßige und solide Haushaltsfinanzierung kann aber gerade der Deckungserfolg eine bedeutende Kennzahl für das Berichtswesen darstellen, etwa zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens.⁷⁶³ Denn es ist für die Beteiligten am Haushaltsverfahren wichtig zu wissen, ob der Haushaltsausgleich aus eigener Kraft gelingen kann, oder ob er zu Lasten künftiger Haushaltsjahre (→ Kreditaufnahme) bzw. der Vermögenssubstanz (→ z.B. Verkauf von Betriebs- oder Finanzvermögen) und damit zu Lasten vergangener Haushaltsjahre geht. Beispiele zur möglichen Abbildung eines finanzwirtschaftlichen Erfolgs als Bestandteil des Berichtswesens finden sich etwa bei *Ludwig Mülhaupt*.⁷⁶⁴

Aber auch das kaufmännisch geprägte öffentliche Rechnungswesen auf Grundlage der staatlichen Doppik liefert derzeit noch keine befriedigenden Informationen zur Abbildung des De-

⁷⁵⁷ Bundesländer, wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen, die sich noch im Umstellungsprozess vom kameralen auf das kaufmännische Rechnungswesen befinden, werden hier nicht berücksichtigt.

⁷⁵⁸ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig (1985)*, S. 81: „Entscheidend ist das »Wie« der Finanzierung und des Haushaltsausgleichs. Denn wie wir aus der Rechnungstheorie wissen, haben die zur Finanzierung verfügbaren Mittel sehr unterschiedliche Wirkungen.“

⁷⁵⁹ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig (1987)*, S. 204 und S. 276 ff.

⁷⁶⁰ Das Gesamtdeckungsprinzip findet sich in § 7 HGrG und in § 8 BHO bzw. in den sinngleichen Vorschriften der Haushaltsordnungen der Bundesländer.

⁷⁶¹ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig (1985)*, S. 91: „Die Folge dieser Reform ist, daß das heutige Rechnungswesen der Gebietskörperschaften eine Mischung aus finanz-, volks- und betriebswirtschaftlichen Zielvorstellungen darstellt und ein eindeutiges Rechenziel vermissen läßt.“

⁷⁶² Vgl. *Oettle, Karl (1976b)*, S. 162: „Während die kaufmännische Erfolgsrechnung mit Gewinn oder Verlust als einem Faktor der Rentabilität abschließt, stellt die finanzwirtschaftliche Erfolgsrechnung des Haushalts fest, inwieweit es gelungen ist, die ordentlichen Ausgaben tatsächlich, wie geplant, mit ordentlichen Einnahmen zu decken. Das Ergebnis heißt Überschuß, Ausgleich oder Fehlbetrag.“

⁷⁶³ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig (1985)*, S. 83.

⁷⁶⁴ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig (1985)*, S. 95; vgl. *Mülhaupt, Ludwig (1987)*, S. 129.

ckungserfolges.⁷⁶⁵ Anlage 5 zu den Standards staatlicher Doppik enthält zwei Beispiele für eine Finanzrechnung, die indirekte und die direkte Methode der Kapitalflussrechnung.⁷⁶⁶ Wie bereits im vierten Kapitel zur Finanzrechnung (→ Ansichten 38 und 39) beschrieben wurde, kann die indirekte Methode der Kapitalflussrechnung nur beim Vorliegen doppischer Recheninformationen angewendet werden. Das bedeutet, dass sich der Finanzmittelbestand, ausgehend vom „doppischen“ Jahresergebnis, durch Bereinigung der zahlungslosen erfolgswirksamen Geschäftsvorfälle und Veränderungen der Bilanzposten gegenüber dem Vorjahreszeitraum berechnet. Im Gegensatz dazu basiert die direkte Methode auf der systematischen Erfassung von Ein- und Auszahlungen. Beide Methoden gliedern den Kapitalfluss nach Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit. Weder bei der indirekten noch bei der direkten Methode werden der Kapitalfluss aus der Verwaltungs- und Investitionstätigkeit dem Kapitalfluss aus der Finanzierungstätigkeit zur Darstellung der Haushaltsmitteldeckung gegenübergestellt. Es stellt sich die Frage, ob die vom Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG erarbeiteten Rechnungswesenstandards zu einer geeigneten finanzwirtschaftlichen Deckungsrechnung weiterentwickelt werden können. Denn Recheninformationen über den Deckungserfolg sind wichtige Entscheidungs- und Steuerungsparameter für die Beteiligten am Haushaltsverfahren im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenerfüllung.

Zwei weitere Instrumente der staatlichen Doppik sind die Vermögens- und die Erfolgsrechnung. Ihr struktureller Aufbau orientiert sich im Wesentlichen an dem Gliederungsschema des Handelsgesetzbuches unter Berücksichtigung staatlicher Besonderheiten.⁷⁶⁷ Die Aktivseite der Vermögensrechnung bildet die Mittelverwendung, die Passivseite die Mittelherkunft ab. Bei den Rechnungsabgrenzungsposten handelt es sich um Geschäftsvorfälle, die zum Bilanzstichtag wegen ihrer fehlenden Erfolgswirkung abzugrenzen sind. Beispiele hierfür sind Mietvorauszahlungen für zukünftige Haushaltsjahre sowie die Zahlung von Beamtengehältern für den Monat Januar des folgenden Haushaltsjahres, die auf der Aktivseite abgegrenzt werden.

⁷⁶⁵ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig (1985)*, S. 83.

⁷⁶⁶ Die Gliederung der Finanzrechnung basiert im Wesentlichen auf dem Deutschen Rechnungslegung Standard Nr. 2 (DRS 2), der vom Deutschen Rechnungslegungs Standard Committee (DRSC) entwickelt und durch den Deutschen Standardisierungsrat (DSR) am 29. Oktober 1999 verabschiedet wurde. Die aktuellste vom Deutschen Standardisierungsrat verabschiedete Fassung datiert vom 05. Januar 2010. Siehe hierzu auch: http://www.drsc.de/service/drs/standards/index.php?ixstds_do=show_details&entry_id=3, abgerufen im Internet am 21.05.2013.

⁷⁶⁷ Siehe Anlage 1 zu den Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013, veröffentlicht unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen, S. 66.

Auf der Passivseite werden demzufolge erhaltene Mietzahlungen abgegrenzt. Rechnungsabgrenzungsposten stellen Dauerschuldverhältnisse⁷⁶⁸ dar. Der Zahlungsempfänger ist verpflichtet, in Höhe der ausstehenden Gegenleistung anteilig die bereits erhaltenen Zahlungen an den Vertragspartner zurückzuerstatten, sofern er seine vertraglichen Pflichten nicht erfüllen kann. Eine genaue Gegenüberstellung von Mittelherkunft (→ Finanzierungsart) und Mittelverwendung (→ zur Aufgabenerfüllung eingesetzte Haushaltsmittel) findet in der Vermögensrechnung auf Basis der Standards staatlicher Doppik nicht statt. Aber auch hierfür hatte bereits Ende der 1930er Jahre *Rudolf Johns* eine idealtypische finanzwirtschaftliche Vermögensrechnung entwickelt, die den Informationsanforderungen der Beteiligten am Haushaltsverfahren vermutlich besser gerecht wird, als eine rein (kaufmännisch) gegliederte Vermögensrechnung.⁷⁶⁹ Kernstück der finanzwirtschaftlichen Vermögensrechnung von *Rudolf Johns* ist die Gegenüberstellung von Mittelverwendung und Mittelherkunft nach dem Einzeldeckungsgrundsatz. Mit der Abschaffung des Einzeldeckungsgrundsatzes⁷⁷⁰ zugunsten des Gesamtdeckungsgrundsatzes⁷⁷¹ Ende der 1960er Jahre/Anfang der 1970er Jahren, ist eine finanzwirtschaftlichen Vermögensrechnung, wie sie *Ludwig Mülhaupt* vorschlägt, nicht mehr praktikabel.

Auch die Rechenergebnisse der kaufmännischen Erfolgsrechnung eignen sich insgesamt nicht für eine finanzwirtschaftliche Deckungsrechnung. Betrachtet man die Erfolgsrechnung genauer, stellt sich beispielsweise die Frage nach dem Deckungsgehalt von Abschreibungsinformationen für die Haushaltssteuerung von Bedarfswirtschaften. Abschreibungen zeigen den bewerteten Ressourcenverbrauch von zur Leistungserstellung notwendigen Vermögensgegenständen. Sie sind Bestandteil der Preiskalkulation privater Erwerbswirtschaften. Darüber hinaus dienen Abschreibungsinformationen der Ermittlung des voraussichtlichen finanziellen Bedarfs einer in Zukunft liegenden Wiederbeschaffung, zur Sicherstellung einer langfristigen betrieblichen Tätigkeit.

⁷⁶⁸ Zur Bilanzierung von Dauerschuldverhältnissen siehe *Hommel, Michael (1992)*.

⁷⁶⁹ Vgl. *Bräunig, Dietmar (2000)*, S. 226 f. mit Hinweis auf *Johns, Rudolf (1938)*.

⁷⁷⁰ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig (1987)*, S. 204 und S. 276 ff.

⁷⁷¹ Der Gesamtdeckungsgrundsatz findet sich in § 7 HGrG und in § 8 BHO bzw. in den entsprechenden Vorschriften der Haushaltsordnungen der Bundesländer.

Kaufmännische Abschreibungsinformationen sagen meistens aber nichts über den tatsächlichen Gebrauchszustand eines Vermögensgegenstandes aus. Während eine dauerhafte Wertminderung eines Vermögensgegenstandes durch eine zusätzliche (außerplanmäßige) Abschreibung korrigiert und dadurch der bilanzielle Wertverlust für den Informationsadressaten transparent wird, stehen uneingeschränkt nutzbare, aber vollständig abgeschriebene Vermögensgegenstände mit keinem Wert in der Bilanz. Wurde etwa ein bereits bilanziell voll abgeschriebener Vermögensgegenstand durch Kreditaufnahme finanziert, können über den Abschreibungszeitraum hinaus noch Tilgungs- und Zinsverpflichtungen bestehen, die die Haushalte künftiger Jahre belasten. Detaillierte Informationen zum Anteil des durch Fremdmittel finanzierten Vermögens finden sich weder in der Vermögens-, Finanz- und Erfolgsrechnung noch im Anhang oder Lagebericht staatlicher Gebietskörperschaften.⁷⁷²

Ein weiteres Problem besteht darin, dass Abschreibungsinformationen von den Beteiligten am Haushaltsverfahren fehlgedeutet werden können. So könnten beispielsweise uneingeschränkt nutzbare aber bereits vollständig abgeschriebene Vermögensgegenstände – für die noch Tilgungs- und Zinsverpflichtungen bestehen – veräußert oder verschrottet und anschließend – durch Kreditaufnahme – wiederbeschafft werden. Ein solches Vorgehen führt zu einer Verschwendung von Haushaltsmitteln und zu einem weiteren Anstieg der Staatsverschuldung.

Als Alternative zu Abschreibungsinformationen können wahrscheinlich Tilgungsinformationen bessere Steuerungs- und Entscheidungsinformationen für die Beteiligten am Haushaltsverfahren liefern. Durch die Aufstellung eines Tilgungsplans, der dem Abschreibungsplan idealerweise entsprechen sollte, werden die Beteiligten am Haushaltsverfahren darüber informiert, zu welchem Zeitpunkt die fremdfinanzierte Investition schuldenfrei ist. Der Vermögensgegenstand ist finanzwirtschaftlich abgeschrieben, da für diesen in künftigen Haushaltsjahren weder Tilgungs- noch Zinszahlungen zu leisten sind.⁷⁷³

⁷⁷² Siehe hierzu Anlagen 1 bis 4 zu den Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013, veröffentlicht unter der Rubrik Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik auf der Homepage des Bundesministeriums der Finanzen, S. 66 ff.

⁷⁷³ Vgl. *Oettle, Karl (1976)*, S. 162 f. *Karl Oettle* beschreibt unter Bezugnahme auf *Rudolf Johns*, dass eine Vorausdeckung (→ Rücklage), eine Zugleichdeckung (→ ordentliche Einnahme) oder die Nachdeckung (→ Tilgung von Schulden) auch als finanzwirtschaftliche Abschreibungssurrogate bezeichnet werden können.

Die Funktion der Haushaltswirtschaft ist die Beschaffung und der Einsatz von Haushaltsmitteln zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Da der überwiegende Anteil der Haushaltsmittel im Haushaltsjahr durch die Leistungserstellung verbraucht wird, liegt nach Auffassung von *Ludwig Mülhaupt* der Schwerpunkt der Haushaltswirtschaft auf der Planung, der Beschaffung und des Einsatzes der hierfür notwendigen Haushaltsmittel und weniger auf der Vermögensrechnung.⁷⁷⁴

Für die Ergebnisse der öffentlichen Leistungserstellung existiert in den meisten Fällen – wie bereits beschrieben wurde – kein Absatzmarkt. Durch die fehlende Bepreisung staatlicher Kernleistungen (z.B. der Eingriffsverwaltungen, wie etwa der Polizei) kann im Rahmen der Veranschlagung der Haushaltsmittel nicht festgestellt werden, ob die Planung „ökonomisch rational“ erfolgte. Insofern sind Recheninformationen einer kaufmännischen Erfolgsrechnung zur Aufstellung eines Haushaltsplans alleine nicht geeignet. Eine Optimierung der Haushaltsplanung ist vielmehr auch eine Frage der (politischen) Gestaltung von Verwaltungsorganisationen und nicht ausschließlich eine Frage des neuen öffentlichen Rechnungswesens.⁷⁷⁵ Eine sinnvolle Weiterentwicklung des neuen öffentlichen Rechnungswesens hängt insbesondere von der Definition eines eindeutigen Rechenziels, den zur Zielerreichung erforderlichen Recheninhalten und dem gewählten Rechenstil ab.

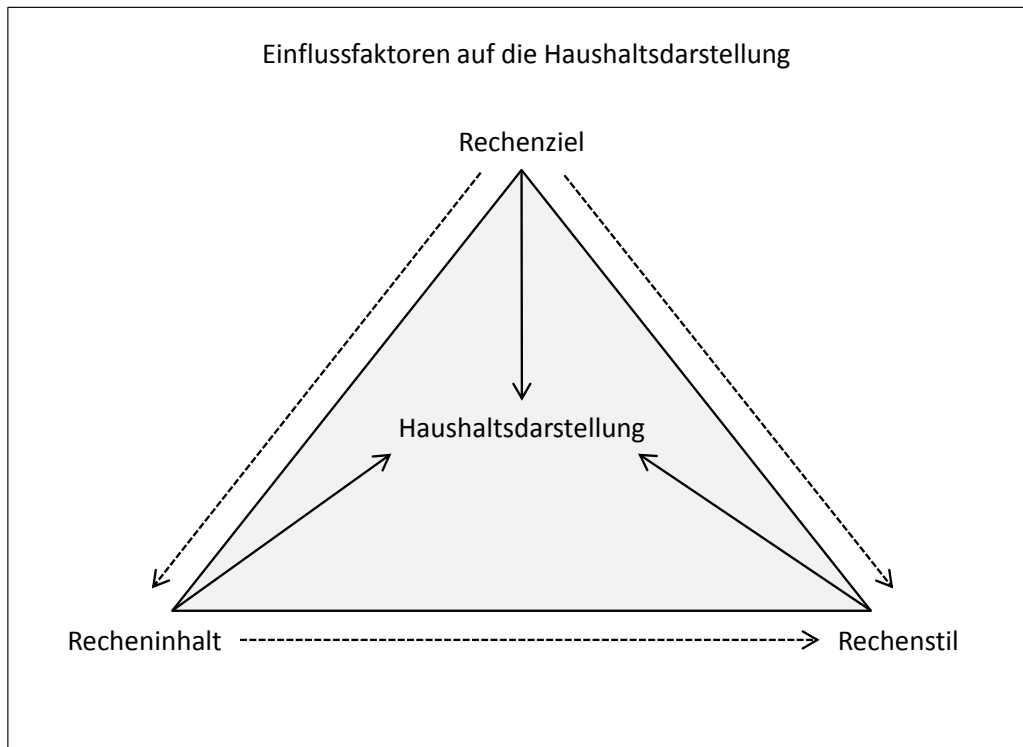
Bei den Rechenzielen ist zwischen leistungswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen zu unterscheiden, wobei staatliche Gebietskörperschaften fast ausschließlich finanzwirtschaftliche Ziele verfolgen.⁷⁷⁶ Die Ausgestaltung der Recheninhalte hängt entscheidend vom definierten Rechenziel ab. Für die Befriedigung finanzwirtschaftlicher Informationsbedürfnisse sind Rechendaten zur Finanzierung der für die Aufgabenerfüllung benötigten Haushaltsmittel besser geeignet als etwa solche zum Ressourcenaufkommen und zum Ressourcenverbrauch. Der Rechenstil ist zur Erreichung des Rechenziels nur von nachrangiger Bedeutung, da dieser lediglich darüber Auskunft gibt, nach welchem Buchungsverfahren – kameral oder doppisch – die Geschäftsfälle im Rechnungswesen erfasst werden. Aufgrund der einfacheren praktischen Handhabung des doppischen Rechenstils, ist es durchaus denkbar, finanzwirtschaftliche Zahlungsinformationen doppisch im neuen öffentlichen Rechnungswesen zu verbuchen. Denn

⁷⁷⁴ Vgl. *Mülhaupt, Ludwig* (1985), S. 77.

⁷⁷⁵ Vgl. *Oettle, Karl* (1991), S. 172.

⁷⁷⁶ Vgl. *Oettle, Karl* (1976b), S. 108 ff.

auch der der Doppik zugrundeliegende Verwaltungskontenrahmen könnte inhaltlich mit kameralen Recheninformationen ausgestaltet werden. In der nachfolgenden Ansicht sind die beschriebenen Zusammenhänge zwischen Rechenziel, Recheninhalt und Rechenstil und deren Wirkungen in Bezug auf die Haushaltsdarstellung grafisch dargestellt.



Ansicht 167: Einflussfaktoren auf die Haushaltsdarstellung

Quelle: Eigene Darstellung

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass ein solider Haushaltsausgleich von geeigneten finanzwirtschaftlichen Recheninformationen abhängt, die im Rahmen des Berichtswesens den Entscheidungsträgern öffentlicher Haushalte zur Verfügung stehen müssen. Dadurch werden sie in die Lage versetzt, zeitnah und effektiv auf das Haushaltsgeschehen Einfluss zu nehmen. Solange ein solches Berichtswesen nicht existiert, kann weder die Haushaltssteuerung optimiert noch ein solider Haushaltsausgleich erreicht werden. Für einen effektiven Abbau der zunehmenden Staatsverschuldung – auch zum Schutze zukünftiger Generationen – ist dies allerdings erforderlich.

7 Schlussbetrachtung und Ausblick

Das neue öffentliche Rechnungswesen ist in seiner derzeitigen Ausgestaltungsform (noch) nicht geeignet, die Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger öffentlicher Haushalte bestmöglich zu befriedigen. Die verschiedenen Formen der Haushaltsdarstellungen liefern keine zufriedenstellenden Recheninformationen hinsichtlich der Finanzierungsart der zur Aufgabenerfüllung benötigten Haushaltsmittel.

Durch die Haushaltsreform Ende der 1960er Jahre/Anfang der 1970er Jahre wurde die Verwaltungskameralistik zurückentwickelt. Ihr Rechengehalt entspricht dem einer einfachen Kassen- und Sachbuchhaltung. Das Prinzip der Einzeldeckung wurde durch das Prinzip der Gesamtdeckung zur Unterstützung einer flexiblen Haushaltsführung – und damit auf Kosten transparenter Finanzierungsinformationen – ersetzt. Seitdem fehlt ein eindeutiger übergeordneter Rechenzweck für das öffentliche Rechnungswesen. Neben einzelwirtschaftlichen hat es auch gesamtwirtschaftliche und finanzstatistische Informationen den Entscheidungsträgern öffentlicher Haushalte zu liefern.

Die kamerale Haushalts- und Vermögensrechnung bildet keinen Rechenverbund. Für die Bestände des allgemeinen Verwaltungsvermögens und der Sachen im Gemeingebrauch fehlen Wertermittlungen.⁷⁷⁷ Ebenso wenig werden in der kameralen Vermögensrechnung Verpflichtungen zur Zahlung künftiger Pensionen und Beihilfen gezeigt. Bemerkenswert ist auch der seit den 1970er Jahren überproportionale Anstieg der Staatsverschuldung. Nach Aufzeichnungen des Statistischen Bundesamtes haben sich die Kreditmarktschulden und Kassenkredite von zirka 64,2 Mrd. Euro im Jahre 1970 auf über 1.694 Mrd. Euro im Jahre 2009 erhöht.⁷⁷⁸ Vermutlich hängt der starke Schuldenanstieg auch mit den unzureichenden Finanzierungsinformationen zusammen, die die zurückentwickelte kamerale Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung den Entscheidungsträgern öffentlicher Haushalte liefert.

Die Politik entschloss sich Ende der 1990er Jahre unter anderem zu einer grundlegenden Reform des öffentlichen Rechnungswesens auf Ebene der staatlichen Gebietskörperschaften. Haushaltswirtschaftliche Recheninformationen sollten durch betriebswirtschaftliche Rechen-

⁷⁷⁷ Siehe hierzu Ansicht 27.

⁷⁷⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt, *Fachserie 14 Reihe 5* (2013), S. 20.

informationen ersetzt werden. Durch das Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997⁷⁷⁹ und das Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz vom 31. Juli 2009⁷⁸⁰ wurden hierfür die gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Mit der Aufstellung kaufmännisch geprägter Vermögens-, Erfolgs- und Finanzrechnungen sollten den Entscheidungsträgern öffentlicher Haushalte bessere Recheninformationen zur Haushaltsplanung, zum Haushaltsvollzug und zur Haushaltskontrolle zur Verfügung gestellt werden. Die Abbildung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch im Zusammenhang mit der staatlichen Leistungserstellung sind umfangreicher als Recheninformationen auf Basis der einfachen Verwaltungskameralistik. Allerdings ist nach § 1a HGrG auch die Beibehaltung der zurückentwickelten einfachen Verwaltungskameralistik im Rahmen des Haushaltsverfahrens möglich.

Mit der Reform des Haushaltsgrundsätzegesetzes zum 1. Januar 2010 hat insgesamt die Komplexität der zu verarbeitenden Rechendaten für das Informationsmanagement zugenommen. Zur Komplexitätsreduktion wurden vom Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG einheitliche Rechnungslegungsstandards definiert. Ein wesentliches Rechenziel der staatlichen Doppik ist die haushaltspolitische und ökonomische Handlungsfähigkeit künftiger Generationen zu schützen.

Die konzeptionelle Neuausrichtung des öffentlichen Rechnungswesens erfolgte institutionenübergreifend und nicht aufgabenorientiert. Betriebszwecke, die aus dem jeweiligen öffentlichen Auftrag abzuleiten sind, wurden bei der Rechnungswesenreform nicht ausreichend berücksichtigt. Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse zur Informationsnachfrage, zeigt sich, dass die Mehrheit der Befragungsteilnehmer Kosten- und Leistungsdaten doppischen und kameralen Rechendaten vorziehen würde. Die Auswertungsergebnisse zum Informationsbedarf verdeutlichen hingegen, dass die meisten Befragungsteilnehmer doppische Rechendaten zur Aufgabenerfüllung für am besten geeignet halten, noch vor Kosten- und Leistungsdaten und kameralen Rechendaten. Beim aktuellen Informationsangebot dominieren hingegen eindeutig kamerale Rechendaten, vor Kosten- und Leistungsdaten und doppischen Rechendaten. Die bestehenden Differenzen zwischen Informationsnachfrage, Informationsbedarf und

⁷⁷⁹ Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechtsfortentwicklungsgesetz) vom 22. Dezember 1997, BGBl. I 1997, S. 3251.

⁷⁸⁰ Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz – HGrGMoG) vom 31. Juli 2009, BGBl. I 2009, S. 2580.

Informationsangebot sind bezogen auf die untersuchte Gesamtheit Indizien dafür, warum die aktuelle Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens für eine Optimierung der Haushaltssteuerung (noch) nicht ausreicht.

Auch die Untersuchungsergebnisse zur Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten des HGrGMOG am 1. Januar 2010 verdeutlichen, dass rund 60 Prozent der Befragungsteilnehmer aktuell keine Wirkungsverbesserung festgestellt haben. Etwas mehr als die Hälfte der Befragungsteilnehmer ist der Auffassung, dass durch die Recheninformationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens künftig die Haushaltssteuerung noch verbessert werden könnte. Über 75 Prozent sehen darin sogar eine Chance den Vermögensnachweis zu verbessern, zum Beispiel durch die Darstellung der jeweiligen Finanzierungsarten.

Bei Auswertung der Untersuchungsergebnisse zu bedeutenden Rechtsquellen des neuen öffentlichen Rechnungswesens ist außerdem festzustellen, dass über 70 Prozent der Befragungsteilnehmer mit den aktuell erarbeiteten Standards staatlicher Doppik unzufrieden waren. 59 Prozent der Befragungsteilnehmer waren hinsichtlich der Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten der Regelungen des HGrGMOG unzufrieden und über 56 Prozent mit dem Verwaltungskontenrahmen, der verbindlichen Buchungsgrundlage für die staatliche Doppik.

Die Ursachenanalyse zu möglichen Kommunikationsstörungen zwischen den Beteiligten am Haushaltsverfahren hat für die untersuchte Gesamtheit zudem ergeben, dass bei doppischen Recheninformationen Kommunikationsstörungen am wahrscheinlichsten und bei kameralen Recheninformationen am unwahrscheinlichsten sind. In diesem Kontext stellt sich die Frage, warum es den Entscheidungsträgern öffentlicher Haushalte bislang nicht gelungen ist, für ein adäquates Angebot an betriebswirtschaftlichen Recheninformationen zu sorgen, die geeignet sind sowohl die Informationsnachfrage als auch den Informationsbedarf zu decken. Denn auch die Ergebnisse aus der Principal-Agent-Analyse verdeutlichen, dass die Informationsasymmetrien zwischen den Beteiligten am Haushaltsverfahren durch das neue öffentliche Rechnungswesen seit dem 1. Januar 2010 weiterhin fortbestehen.

Zum heutigen Zeitpunkt ist festzustellen, dass das Berichtswesen auf Basis der Informationen des neuen öffentlichen Rechnungswesens für die Beteiligten am Haushaltsverfahren zur Un-

terstützung der Aufgabenerfüllung und damit zur Informationsbedarfsdeckung überwiegend nicht geeignet ist. Es fehlt die Definition eines eindeutigen zentralen Rechenziels, etwa eines „Deckungserfolges aus eigener Kraft“.⁷⁸¹ Die öffentliche Betriebswirtschaftslehre liefert die hierfür erforderlichen theoretischen Grundlagen bereits in ausreichendem Maße. Eines zusätzlichen Rückgriffs auf Methoden und Instrumente der Betriebswirtschaftslehre privater Erwerbswirtschaften bedarf es hingegen nicht.

Reformen zum öffentlichen Rechnungswesen sind aufgabenorientiert durchzuführen. Aus den öffentlichen Aufgaben leiten sich die Betriebszwecke der Produktionsstätten öffentlicher Leistungserstellung ab. Handelt es sich bei den Betriebszwecken um die Erfüllung bedarfswirtschaftlicher Aufgaben zur Förderung des Gemeinwohls, sind deren zugrundeliegenden Leistungen nicht objektiv bepreissbar. Die Beteiligten am Haushaltsverfahren benötigen dann zur Aufgabenerfüllung primär finanzwirtschaftliche und nicht kaufmännische Entscheidungs- und Steuerungsinformationen.

Die Untersuchungsergebnisse der Forschungsarbeit beziehen sich auf Beteiligte am Haushaltsverfahren unterschiedlicher Funktionsträgertypen, die jeweils verschiedene Aufgaben zu erfüllen haben. Durch die Wahl dieses umfassenden, aufgabenübergreifenden Untersuchungsansatzes unterliegen die Auswertungsergebnisse gewissen Restriktionen, die differenzierte Erkenntnisse und spezifische Aussagen zu einzelne Entscheidungsträgertypen einschränken. Zur Optimierung der Haushaltssteuerung ist eine aufgabenorientierte Reformausrichtung der bessere Weg. Hieraus ergibt sich auch der weitere Forschungsbedarf zum neuen öffentlichen Rechnungswesen für die Zukunft. Gerade im Hinblick auf die geplante europaweite Reformausrichtung des öffentlichen Rechnungswesens auf Basis der EPSAS, ist sicherzustellen, dass die Informationsbedürfnisse aller Beteiligten am Haushaltsverfahren bestmöglich berücksichtigt werden. Ein geeignetes neues öffentliches Rechnungswesen der staatlichen Gebietskörperschaften kann hierfür den notwendigen Reforminput liefern.

⁷⁸¹ Zu den zentralen haushaltswirtschaftlichen und leistungswirtschaftlichen Rechenzielen siehe insbesondere *Oettle, Karl (1991)*, S. 180 ff. Zur Zielsetzungen des neuen öffentlichen Rechnungswesens siehe vor allem die Veröffentlichungen zum Projekt MHR (Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens): Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG i.V.m. § 49a HGrG, Gremium-Beschluss vom 23.10.2013, S. 14 f.

Zusammenfassung

Die öffentlichen Haushalte befinden sich seit Jahrzehnten in einer prekären finanziellen Lage. Stetig ansteigende Schulden schränken die Handlungsspielräume für Parlamente, Regierungen und Verwaltungen zunehmend ein. Die Politik beschloss deshalb Ende der 1990er Jahre unter anderem, das öffentliche Rechnungswesen umfassend zu reformieren. Die auf Grundlage kameraler Recheninformationen fußende Steuerung öffentlicher Haushalte sollte vollständig durch eine kaufmännische mit betriebswirtschaftlichen Informationen ersetzt werden. Dadurch sollten die Beteiligten am Haushaltsverfahren in die Lage versetzt werden, Entscheidungen zu treffen, die zu einer Optimierung der Haushaltssteuerung und damit zu einer Verbesserung der finanziellen Lage öffentlicher Haushalte führen.

Das Ziel der Arbeit lag folglich darin, zu untersuchen, ob mit der derzeitigen Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens die Informationsbedürfnisse der Beteiligten am Haushaltsverfahren bestmöglich befriedigt werden können. Zunächst wurden im dritten Kapitel organisationstheoretische Grundlagen öffentlicher Haushalte beschrieben und wesentliche Funktionsträgertypen (Parlamente, Regierungen, Verwaltungen, Rechnungshöfe und Gerichte) identifiziert. Diese haben im Rahmen ihrer spezifischen Aufgabenerfüllungen haushaltsrechtliche Normen zu beachten und sind auf geeignete Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen angewiesen.

Seit der letzten Reform des Haushaltsgrundsätzegesetzes im Jahre 2009 können staatliche Gebietskörperschaften selbst entscheiden, welchen Recheninformationstyp (Kameralistik, staatliche Doppik, Kosten- und Leistungsrechnung) sie ihrem Haushaltsverfahren zugrunde legen. Dadurch hat die Komplexität der zu verarbeitenden Recheninformationen insgesamt zugenommen. Zur Reduzierung dieser wurde von der Politik ein Bund-Länder-Gremium eingerichtet mit der Aufgabe, einheitliche Rechnungslegungsstandards für kameraler und doppischer Rechnungswesensysteme sowie für Kosten- und Leistungssysteme zu definieren. Mit der Darstellung dieser verschiedenen Rechnungswesensysteme und deren Informationsgehalt befasste sich das vierte Kapitel der Arbeit.

Im fünften Kapitel wurden die Informationsbedürfnisse der Beteiligten am Haushaltsverfahren empirisch untersucht. Als Befragungsteilnehmer wurden Entscheidungsträgertypen identi-

fiziert, die in besonderem Maße qualifiziert waren, für ihren Funktionsbereich Auskünfte hinsichtlich des Bedarfs an notwendigen Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen zu geben. Dazu gehörten Haushaltsausschussmitglieder, Regierungsmitglieder, Verwaltungsleitungen, Haushaltsbeauftragte, Rechnungshofmitglieder und Senatsmitglieder der Verfassungsgerichtsbarkeiten, die mittels eines standardisierten Fragebogens zu verschiedenen Thematiken des Haushaltsverfahrens hinsichtlich des Informationsbedarfs, der Informationsnachfrage und des Informationsangebots befragt wurden. Aufgrund des geringen Stichprobenumfangs wurde kein Anspruch auf statistische Repräsentativität der Untersuchungsergebnisse erhoben. Dennoch waren die exemplarischen Befragungsergebnisse geeignet, wichtige richtungsweisende Erkenntnisse zur Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens zu geben. Aus den Untersuchungsergebnissen konnte kein eindeutiges Votum abgeleitet werden, welcher Recheninformationstyp sich zur Deckung von Informationsnachfrage und Informationsbedarf für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben am besten eignet.

Im sechsten Kapitel wurden auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse des fünften Kapitels die Deckungsverhältnisse zwischen den drei Einflussfaktoren Informationsbedarf, Informationsnachfrage und Informationsangebot je Funktions- und Entscheidungsträgertyp dargestellt. Der Fokus lag dabei auf Deckungslücken, die durch Kommunikationsstörungen und Informationsasymmetrien verursacht wurden. Zur Erklärung von Kommunikationsstörungen wurde der systemtheoretische Ansatz von *Niklas Luhmann* herangezogen. Nach seinem Theorieansatz sind unterschiedliche Informationsangebote Hinweise für mögliche Kommunikationsstörungen zwischen den Beteiligten am Haushaltsverfahren. Die Untersuchungsergebnisse zeigten, dass die größten Differenzen beim doppischen und die geringsten Differenzen beim kameralen Recheninformationsangebot bestanden. Für einen Abbau von Kommunikationsstörungen ist es erforderlich, dass die Beteiligten am Haushaltsverfahren über geeignete Recheninformationen zur Aufgabenerfüllung verfügen. Zur Erklärung von Informationsasymmetrien wurde der Principal-Agent-Ansatz verwandt. Am Beispiel des Haushaltsverfahrens wurden verschiedene Principal-Agent-Konstellationen beleuchtet. Insgesamt war festzustellen, dass zwischen den Beteiligten am Haushaltsverfahren Informationsasymmetrien bestanden, die opportunistisches Verhalten der Agents begünstigen. Dieses Verhalten der Agents führt generell zu finanziellen Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte, die von den Principals nicht akzeptiert werden. Globale Haushaltskürzungen sind die Folge, mit negativen Auswirkungen

auf die Optimierung der Haushaltssteuerung. Bestehende Informationsasymmetrien zwischen den Beteiligten am Haushaltsverfahren lassen sich deshalb nur durch die Bereitstellung transparenter und verständlicher Recheninformationen abbauen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die derzeitige Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens noch nicht geeignet ist, die Haushaltssteuerung zu optimieren. Die Informationsempfänger verfügen zum Teil nicht über geeignete Recheninformationen zur bestmöglichen Unterstützung ihrer spezifischen Aufgabenerfüllungen. Die Komplexitätszunahme der vielfältig möglichen Recheninformationen seit der letzten Haushaltsreform Anfang des Jahres 2010 führt im Rahmen der Komplexitätsreduktion (z.B. Berichtswesen) generell zu mehr bürokratischem Aufwand und damit zu „Mehrkosten“. Es sollte deshalb die Konzeption des neuen öffentlichen Rechnungswesens aufgabenorientiert erfolgen.

Summary

For decades now, public budgets have been in a precarious financial position. Continuously rising debts curtail the scope for action for parliaments, governments and administrations in an increasing manner. Amongst other things, governments decided at the end of the 1990's to reform public sector accounting extensively. The management of public budgets on the basis of fiscal accounting information shall be replaced completely by a commercial-economic accounting information system. All participants in budget control should be enabled to make decisions which will lead to an improvement of the financial position of the public budgets.

Consequently, the aim of the task was to examine if the information needs of all participants in public budgeting can be satisfied in the best way possible with the present approach. To start with, theoretical base elements in the organization of public budgets were described in the third chapter and pertinent carrier of function types (Parliaments, Governments, Administrations, Courts of Auditors and Courts of Law) were identified. In order to fulfill their specific tasks, they have to observe lawful budgetary standards and must rely on suitable information from the administration of public budgets.

Since the last reform of the basic budget policy legislation in 2009, official geographical state bodies can decide by themselves which accounting information type (cameral accounting, governmental double-entry accounting, and cost accounting) to base their budget handling on. Thus, the complexity of the accounting information to be processed has increased in total. For a reduction of this, governments have installed a Federal- and State committee which has the task to define common accounting standards for cameral and double-entry accounting systems as well as cost accounting systems. The fourth chapter of the task dealt with displaying these different accounting systems and their information content.

In the fifth chapter, the information needs of the participants in the public budgeting process were investigated empirically. Decision makers were identified as persons to be questioned and as those who were especially qualified to provide information for their area of function with respect to the need for necessary information, coming from the public sector accounting. Belonging to this group are budget committee members, members of government, administration management, budget representatives, members of the audit court, and members of the

senate for constitutional jurisdictions, who were questioned about different topics by means of a standardized questionnaire, with respect to their needs for information and information offered. Based on the small numbers of samples, the findings were not considered statistically representative enough. Nevertheless, the exemplary findings in the questionnaires were suitable to provide for important directional points for the conception of the new public budgeting. No clear vote could be determined from the findings as to which accounting information type would be best for covering the need for information and fulfilling the public tasks.

In Chapter six, the findings based on Chapter five, for the coverage ratios between the three influencing factors of information needs, demand for information and offer of information per function- and decision maker are displayed. Focus was on the gaps which were caused by malfunction in communication and asymmetric flow of information. For the explanation of malfunctions in communication, the system-theoretical approach of *Niklas Luhmann* was used. According to his theoretical approach, different offers of information are an indication for possible malfunctions in communication amongst the participators in the budgetary process. The findings showed that the biggest differences existed with the double-entry accounting system offering and the least differences were with the cameral accounting information offering. For a reduction in communication malfunctions it is necessary that the participants in budget process are provided with suitable information for calculation to fulfill their tasks. For the explanation of the information symmetries the principal-agent approach was utilized. In the example of the budgetary process, different principal-agent constellations were reviewed. In total it was determined there were in fact symmetries in information amongst the participants, which favored opportunistic behavior of the agents. This agent behavior generally leads to a general increase in financial burden for of the public budgets which is unacceptable for the principals. The results are overall budget cuts with negative effects for an optimization of budget management. Existing information asymmetries amongst the participants in the budgetary process can only be reduced by the provision of transparent and clear information for budgeting.

In total it must be noted that the present conception of the new public budgeting procedure is not as yet suitable for optimizing budget management. The recipients of information are not in possession of suitable budgeting information which best supports fulfilling their specific

tasks. The increase in complexity of the versatility of possible budgeting information since the last budget reform at the beginning of 2010, within the framework of reducing complexity, (e.g. Reporting) generally leads to a more bureaucratic effort and with it “additional expenditure”. Therefore the conception of new public sector accounting should be accomplished in a more task-oriented manner.

Literaturverzeichnis

Ambrosius, Gerold (1999): Kulturelle Rahmenbedingungen der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, in: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre: Festschrift für Prof. Dr. Peter Eichhorn zur Vollendung des 60. Lebensjahres / Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling (Hrsg.), Berlin 1999.

Andel, Norbert (1998): Finanzwissenschaft, 4. völlig überarbeitete Auflage, Tübingen 1998.

Baetge, Jörg (1992): Bilanzen, 2., revidierte Auflage, Düsseldorf 1992.

Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: Verwaltungsorganisation (VOP) 1/1991, S. 6-11.

Bea, Franz Xaver (1987): Informationsbedarf für Entscheidungen in öffentlichen Verwaltungen, in: Doppik und Kameralistik: Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres / Peter Eichhorn (Hrsg.). – 1. Aufl. – Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, S. 17-28.

Becker, Bernd (1989): Öffentliche Verwaltung, Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha am Starnberger See 1989.

Bergmann, Andreas/Rauskala, Iris (2012): Anforderungen an die Rechnungslegung der öffentlichen Hand vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise, in: Die Wirtschaftsprüfung (WPg), Sonderheft 2/2012, IDW Seminar, Rechnungslegung der öffentlichen Hand im Spannungsfeld internationaler und nationaler Entwicklungen, 16. März 2012 in Düsseldorf, S. 70-73.

Blosser-Reisen, Lore (1976): Grundlagen der Haushaltsführung. Eine Einführung in die Wirtschaftslehre des Haushalts, hrsg. von Lore Blosser-Reisen, 2. Aufl., Baltmannsweiler 1976.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden 2005.

Bolay, Friedrich, W. (2012): Ist die Neue Verwaltungssteuerung in Hessen gescheitert? In: Verwaltung und Management, 18 Jg. (2012), Heft 1, S. 17-20.

- Bolay, Friedrich, W. (2006):* Was haben eigentlich die Bürger von der Verwaltungsreform? Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung und betriebswirtschaftliche Modernisierung, in: Verwaltung und Management, 12 Jg. (2006), Heft 6, S. 325-328.
- Bolsenkötter, Heinz/Poullie, Michael/Vogelpoth, Norbert (2007):* Zur Reform des öffentlichen Haushaltswesens, in: Heinz Bolsenkötter (Hrsg.), Die Zukunft des Öffentlichen Rechnungswesens – Reformtendenzen und internationale Entwicklung, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 55, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden–Baden 2007, S. 281-314.
- Borrmann, Gero-Falk/Schwanenberg, Manfred (1990):* Öffentliche Finanzwirtschaft. Ein Studienbuch, Köln, Berlin, Bonn, München 1990.
- Bottler, Jörg (1986),* in: Der Großhaushalt – Konzeption einer sozio-ökonomischen Handlungslehre, Deutsche Gesellschaft für Hauswirtschaft (Hrsg.), Gießen 1986, S. 12-46 und S. 145-171.
- Bottler, Jörg (1993):* Der Großhaushalt in der Wirtschaftslehre des Haushalts, in: Wirtschaftslehre des Haushalts, hrsg. von Jörg Bottler, Hohengehren 1993, S. 109-117.
- Bräunig, Dietmar (2010):* Einführung der Doppik als Problem und Perspektive, in: Innovative Verwaltung, Heft 6, 32. Jg., 2010, S. 9-12.
- Bräunig, Dietmar/Greiling, Dorothea (2007):* Öffentliche Betriebswirtschaftslehre als Lehre der Dienstleistungen im öffentlichen Interesse. Der Beitrag von Peter Eichhorn zur Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, in: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Festschrift für Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn anlässlich seiner Emeritierung, hrsg. von Prof. Dr. Dietmar Bräunig und Prof. Dr. Dorothea Greiling, Berlin 2007, S. 17-32.
- Bräunig, Dietmar (2006):* Zahlenfriedhöfe vermeiden, in: kommune21, 11/2006, S. 18-19.
- Bräunig, Dietmar (2004):* Rechnungswesen und Steuerung öffentlicher Verwaltungen, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Heft 4/2004, S. 309-322.
- Bräunig, Dietmar (2000):* Öffentliche Verwaltung und Ressourcenbewirtschaftung. Institutionenökonomische Aspekte und betriebswirtschaftliche Rechnungen am idealtypischen Beispiel des Hierarchie- und Verwaltungsmodells, Baden–Baden 2000.
- Brede, Helmut (2001):* Grundzüge der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, München, Wien, Oldenbourg 2001.

- Brede, Helmut/Buschor, Ernst (1993a)*: Einleitung, in: Das neue Öffentliche Rechnungswesen: Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz / Helmut Brede und Ernst Buschor (Hrsg.). – 1. Aufl. – Baden–Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1993, S. 15-28.
- Brede, Helmut (1993b)*: Die wichtigsten Untersuchungsergebnisse zur Reform des Öffentlichen Rechnungswesens, in: Das neue Öffentliche Rechnungswesen: Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz / Helmut Brede und Ernst Buschor (Hrsg.). – 1. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1993, S. 271-286.
- Breid, Volker (1996)*: Kostenrechnung, 2., überarbeitete Auflage, München 1996.
- Budäus, Dietrich (2007)*: Zum aktuellen Reformstand des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens – Integrierte Verbundrechnung (IVR) und Grundsätze ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung (GoöB), in: Heinz Bolsenkötter (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Rechnungswesens, Baden-Baden 2007, S. 45-67.
- Budäus, Dietrich (2006)*: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland, in: Die Verwaltung, Bd. 39/2006, S. 187-214.
- Budäus, Dietrich/Hilgers, Dennis (2009)*: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. Konzepte, Umsetzungsstand und Entwicklungsperspektiven, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung (ZP), 19 (2009), S. 377-396.
- Bundesministerium der Finanzen (2008)*: Das System der öffentlichen Haushalte, Stand Juli 2008, Berlin 2008.
- Bur, Kornelia (2010a)*: Kommentierung zu § 49a HGrG, Stand Juli 2010, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Bur, Kornelia (2010b)*: Kommentierung zu § 49b HGrG, Stand Juli 2010, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.

- Buschor, Ernst (2006)*: Von der Haushaltsharmonisierung zur Bewertungsharmonisierung, in: Conrad Meyer/Dieter Pfaff (Hrsg.), Finanz- und Rechnungswesen, Jahrbuch, Zürich 2006, S. 287-305.
- Creifelds, Carl (1978)*: Rechtswörterbuch, hrsg. von Carl Creifelds. Unter Mitarbeit von Dieter Guntz, 5., Neubearb. Aufl., München 1978.
- Damkowski, Wulf/Precht, Claus (1995)*: Public Management: neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor. Stuttgart, Berlin, Köln 1995.
- Degenhart, Christoph (2009)*: Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 25., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2009.
- Dommach, Hermann (2004)*: Kommentierung zu § 2 BHO, Stand Mai 2004, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Dommach, Hermann (2003a)*: Kommentierung zu § 1 BHO, Stand November 2003, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Dommach, Hermann (2003b)*: Kommentierung zu § 31 BHO, Stand August 2003, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Dommach, Hermann (2003c)*: Kommentierung zu § 28 BHO, Stand August 2003, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.

Dommach, Hermann (2003d): Kommentierung zu § 30 BHO, Stand August 2003, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.

Dommach, Hermann (2003e): Kommentierung zu § 27 BHO, Stand August 2003, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.

Dommach, Hermann (2003f): Kommentierung zu § 33 BHO, Stand August 2003, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.

Dommach, Hermann (2003g): Kommentierung zu § 36 BHO, Stand November 2003, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.

Dommach, Hermann (2002): Kommentierung zu § 9 BHO, Stand September 2002, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.

Dommach, Hermann (1995a): Kommentierung zu § 37 BHO, Stand Mai 1995, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.

- Dommach, Hermann (1995b)*: Kommentierung zu § 29 BHO, Stand Mai 1995, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Egner, Erich (1952)*: Der Haushalt: Eine Darstellung seiner volkswirtschaftlichen Gestalt, Berlin 1952.
- Ehlers, Ulrich (1998)*: Von der Bürokratie zur lernfähigen Organisation, in: Verwaltung und Management, 4. Jg. (1998), Heft 1, S. 32-35.
- Eibelshäuser, Manfred (2012)*: Erfahrungen mit der Doppik auf Landes- und kommunaler Ebene, in: Die Wirtschaftsprüfung (WPg), Sonderheft 2/2012, IDW Seminar, Rechnungslegung der öffentlichen Hand im Spannungsfeld internationaler und nationaler Entwicklungen, 16. März 2012 in Düsseldorf, S. 80-84.
- Eibelshäuser, Manfred/Rüdinger, Andreas (2011)*, Kommentierung zu Teil IV „Öffentliche Rechnungslegung“, Teil 4 Buchführung und Bilanzierung, Stand Februar 2011, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Eibelshäuser, Manfred/Hilpert, Bernhard (2010)*, Kommentierung zu Teil 2 „Überörtliche Rechnungsprüfung“, Stand Januar 2010, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Eibelshäuser, Manfred/Nowak, Karsten (2007a)*, Kommentierung zu § 7 BHO (Teil 1), Stand April 2007, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.

- Eibelshäuser, Manfred/Nowak, Karsten (2007b)*, Kommentierung zu § 7 BHO (Teil 2), Stand April 2007, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Eibelshäuser, Manfred (2004)*: Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe, in: Wirtschaftsprüfung und Interne Revision, hrsg. von Gerhart Förschle und Volker H. Peemöller, Heidelberg 2004, S. 132-150.
- Eichhorn, Peter (2005)*: Das Prinzip Wirtschaftlichkeit, Basiswissen der Betriebswirtschaftslehre, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2005.
- Eichhorn, Peter (1997)*: Innovative Konzepte für Prüfung und Organisation von Rechnungshöfen, in: Haushaltsreform und Finanzkontrolle, hrsg. von Udo Müller, Baden-Baden 1997, S. 53-64.
- Eichhorn, Peter (1993)*: Verwaltungskameralistik und Kostenrechnung, in: Das neue Öffentliche Rechnungswesen, hrsg. von Helmut Brede und Ernst Buschor, Baden-Baden 1993, S. 107-117.
- Eichhorn, Peter (1987a)*: Allgemeine und Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Doppik und Kameralistik, in: Peter Eichhorn (Hrsg.), Doppik und Kameralistik, Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft, Hrsg. von Prof. Dr. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Peter Friedrich, Band 100, S. 48-62.
- Eichhorn, Peter (1987b)*: Was können Unternehmen und Verwaltungen voneinander lernen? In: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis, 14. Jg., Heft 10, 1987, S. 217-221.
- Eichhorn, Peter (1985)*: Essentialien der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, in: Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für Regierung, Verwaltung und öffentliche Unternehmen: 25 Jahre Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim / Peter Eichhorn (Hrsg.). – I. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1985. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 85), S. 175-184.
- Eichhorn, Peter (1984)*: Betriebswirtschaftslehre und Gemeinwohl, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 54. Jg., Nr. 3, 1984, S. 238-251.
- Eichhorn, Peter (1983)*: Der Nahverkehr, 1. Jahrgang, Heft 3, 1983, S. 8-13.

- Eichhorn, Peter (1977):* Kostendenken im öffentlichen Dienst, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag am 26. Februar 1977, hrsg. von Klaus König, Hans-Werner Laubinger und Frido Wagener, 2. Aufl., Köln 1977, S. 33-51.
- Eisele, Eugen (1994):* Modell einer finanzwirtschaftlichen Abschlussbilanz von Gemeinden, in: Entscheidungsorientiertes Rechnungswesen für Staat und Gemeinden, hrsg. von Ludwig Mülhaupt und Eugen Eisele, 1. Auflage, Baden-Baden 1994, S. 61-78.
- Eiselt, Andreas/Müller, Stefan (2013):* Kapitalflussrechnungen: Kritische Würdigung der geplanten Änderungen durch E-DRS 28, in: Betriebs-Berater, 68. Jg. (2013), S. 2155-2158.
- Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred (2010):* Öffentliche Rechnungslegung – Von der Kameralistik zur Doppik, Carl Link Kommunalverlag, Köln 2010.
- Engels, Dieter (2008):* Kommentierung zu der Vorbemerkung BHO, Stand Dezember 2008, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Engels, Dieter (2005):* Kommentierung zu den Rechts- und Verfahrensvorschriften für den Bundesrechnungshof (BRH), Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stand Mai 2005, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Gerhardt, Eduard/Krüger, Kai/Schipp, Oliver (2002):* Umsetzung der Neuen Verwaltungssteuerung in Hessen auf Basis von SAP R/3, in: Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung, Heft 2.
- Gornas, Jürgen (1992):* Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung: die Kostenrechnung als Instrument zur Planung und Kontrolle der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung / Jürgen Gornas. – 2. Aufl. – Baden-Baden 1992.
- Grömig, Erko (2001):* Reformen der Verwaltungen wegen Finanzkrise und überholter Strukturen. In: Der Städtetag (2001)3, S. 11-18.

- Gröpl, Christoph (2011):* Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO), Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, herausgegeben von Christoph Gröpl, München 2011.
- Gröpl, Christoph (2008):* Staatsrecht I, München 2008.
- Gröpl, Christoph (2006):* Verwaltungsdoppik oder Kameralistik – ein Vergleich, in: Winfried Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2005, Baden-Baden 2006, S. 80-111.
- Gröpl, Christoph (2001):* Haushaltsrecht und Reform: Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, 1. Auflage, Tübingen 2001.
- Guckelberger, Annette (2002):* Zum methodischen Umgang mit Verwaltungsvorschriften, in: Die Verwaltung 35 (2002), S. 61.
- Gutenberg, Erich (1990):* Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, 1. Auflage, unveränderter Nachdruck, Wiesbaden 1990.
- Haitz, Michael (2001):* Kameralistische versus doppische Haushaltsführung, in: Reformen der öffentlichen Haushalte in Deutschland: Grundideen, Erfolge und Defizite, Speyerer Arbeitsheft Nr. 137, Gisela Färber / Sandra Renn (Hrsg.), S. 17-24.
- Harms, Jens (2004):* Reformen der staatlichen Rechnungslegung in Deutschland – Entwicklungen und Anforderungen, in: Wpg-Sonderheft 2004, S. 18-23.
- Hauser, Norbert (2010):* Kommentierung zu Artikel 109 GG, Stand April 2010, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Hecker, Wolfgang (2002):* Hessisches Landesrecht, Staats- und Verfassungsrecht, Baden-Baden, 2002.
- Heinig, Kurt (1949):* Das Budget, Band I – Die Budgetkontrolle, Tübingen 1949.
- Heinrich, Lutz J./Stelzer, Dirk (2011):* Informationsmanagement, Grundlagen, Aufgaben Methoden, 10. Auflage, München 2011.

- Heller, Robert (1998)*: Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, Heidelberg 1998.
- Henneke, Hans-Günter (2010)*: Kommentierung zu Vor Artikel 104a GG, Stand Juli 2010, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Heuer, Ernst (1996)*: Kommentierung zu Artikel 110 GG, Stand März 1996, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Hill, Hermann (1997)*: Potentiale und Perspektiven der Verwaltungsmodernisierung, in: Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung, hrsg. von Morlok/Windisch/Miller, Berlin 1997, S. 18-47.
- Hill, Hermann (1995)*: Einführung eines neuen Steuerungsmodells, in: Verwaltungsorganisation (VOP) 1/1995, Herzogenrath, 1995, S. 6-11.
- Hinzmann, Christiane (1993)*: Neukonzeption staatlicher Rechnungslegung am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, Ludwigsburg, Berlin 1993.
- Holtkamp, Lars (2008)*: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Heft 2/2008, S. 423-446.
- Homann, Klaus (2005)*: Verwaltungscontrolling, Grundlagen – Konzept – Anwendung, 1. Auflage, Wiesbaden 2005.
- Hommel, Michael (1992)*: Grundsätze ordnungsmäßiger Bilanzierung für Dauerschuldverhältnisse, Wiesbaden 1992.
- Hugo, Dieter (2004)*: Kommentierung zu § 13 BHO, Stand Dezember 2004, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.

- Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2012):* Haushaltsmodernisierung in den Bundesländern. Vielfältige Reformpfade. Studie, abgerufen im Internet am 31.08.2012 unter: http://www.publicgovernance.de/docs/Studie_Haushaltsmodernisierung_in_den_Bundeslaendern.pdf
- Irmer, Andreas T. (2001):* Kontraktmanagement als staatswirtschaftliches Steuerungsinstrument – Effizienzsteigernde Organisationsformen für den öffentlichen Sektor im Lichte der Neuen Institutionenökonomik, Diss., Darmstadt 2001.
- Jarass, Hans D. (2009):* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar von Hans D. Jarass und Bodo Pieroth, 10. Auflage, München 2009.
- Jensen, Michael C./Meckling, William H. (1976):* „Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure.” In: Journal of Financial Economics 3, Nr. 4 (1976), S. 305-360.
- Johns, Rudolf (1938):* Die Vollrechnung der Gemeinden, in: Zeitschrift für handelswirtschaftliche Forschung, 32. Jg., 1938, S. 145-176 und S. 193-212.
- Katz, Alfred (2010):* Staatsrecht, Grundkurs im öffentlichen Recht, 18., völlig neu bearbeitete Auflage, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2010.
- Kaufmann, Frank (2013):* Zum Umgang der Politik mit doppischer Haushaltsführung und Produkthaushalt. Anmerkungen zu hessischen Verhältnissen, in: Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, Denkschrift anlässlich der Verabschiedung von Herrn Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser aus dem Amt des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, herausgegeben von Walter Wallmann, Karsten Nowak, Peter Mühlhausen und Karl-Heinz Steingässer, Köln 2013, S. 177-192.
- Kieser, Alfred/Ebers, Mark (2006):* Organisationstheorien, 6., erweiterte Auflage, Stuttgart 2006.
- Knill, Christoph (2001):* Institutionelle Indikatoren für die Entwicklungsdynamik nationaler Verwaltungen: Administrative Reformkapazität in föderalen und unitarischen Systemen, Berlin 2001.

- Knörzer, Thomas (2011)*: Kommentierung zu § 13 BHO, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar zu den Artikeln 91a, 91b, 91c, 91d, 91e, 104a, 104b, 109 bis 115, 125c, 143c, 143d des Grundgesetzes und zur Bundeshaushaltsordnung mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf das Haushaltsrecht der Länder und ihren Gemeinden, 14. Lieferung der 2. Auflage, Stand: Januar 2011, Stuttgart 2011.
- Koch, Helmut (1958)*: Zur Diskussion über den Kostenbegriff, ZfhF 1958, NF 10. Jg. (1958), S. 361.
- König, Klaus (2008)*: Moderne öffentliche Verwaltung, Studium der Verwaltungswissenschaft, Schriftreihe der Hochschule Speyer, Band 195, Berlin 2008.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1994)*: Das neue Steuerungsmodell, Definition und Beschreibung von Produkten, KGSt-Bericht Nr. 8/94, 1994.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993)*: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, 1993.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1992a)*: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung: Fallstudie Tilburg, KGSt-Bericht Nr. 19/1992, 1992.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1992b)*: Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 12/1991, 1992.
- Kosiol, Erich (1972)*: Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, Einführung in die Betriebswirtschaftslehre, Reinbek 1972.
- Krause, Detlef (2005)*: Luhmann – Lexikon. Eine Einführung in das Gesamtwerk von Niklas Luhmann, 4., neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart 2005.
- Krüger-Spitta, Wolfgang/Bronk, Horst (1973)*: Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, Darmstadt 1973.
- Kuhlmann, Sabine (2006)*: Hat das »Neue Steuerungsmodell« versagt? Lehren aus der »Ökonomisierung« von Politik und Verwaltung, in: Verwaltung und Management, Heft 3/2006, S. 149-152.

- Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*: Kommentierung zu § 86 BHO, in: Gröpl, Christoph: Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO), Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, herausgegeben von Christoph Gröpl, München 2011, S. 693-694.
- Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*: Kommentierung zu § 80 BHO, in: Gröpl, Christoph: Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO), Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, herausgegeben von Christoph Gröpl, München 2011, S. 682-685.
- Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*: Vorbemerkungen zu §§ 70 ff. BHO, in: Gröpl, Christoph: Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO), Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, herausgegeben von Christoph Gröpl, München 2011, S. 617-652.
- Kußmaul, Heinz/Meyering, Stephan (2011)*: Kommentierung zu § 7 BHO, in: Gröpl, Christoph: Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO), Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, herausgegeben von Christoph Gröpl, München 2011, S. 89-107.
- Lapsley, Irvine (2008)*: The NPM Agenda: Back to the Future. Financial Accountability & Management, Vol. 24, Issue 1, pp. 77 – 96, February 2008.
- Lasar, Andreas (2010)*: Keine Harmonisierung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen, in: Verwaltung und Management 16. Jg. (2010), Heft 1, S. 3-16.
- Löwer, Reiner (2004a)*: Kommentierung zu § 3 BHO, Stand Dezember 2004, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Löwer, Reiner (2004b)*: Kommentierung zu § 10 BHO, Stand Dezember 2004, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Luhmann, Niklas (2006)*: Einführung in die Systemtheorie, dritte Auflage, Dirk Baecker (Hrsg.), Heidelberg 2006.
- Luhmann, Niklas (1997)*: Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1997.

- Luhmann, Niklas (1995):* Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch. Opladen 1995.
- Luhmann, Niklas (1984):* Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main 1984.
- Lüder, Klaus (2013):* Die Neue Verwaltungssteuerung des Landes Hessen, Interpretative Chronik einer Reform, in: Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, Denkschrift anlässlich der Verabschiedung von Herrn Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser aus dem Amt des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, herausgegeben von Walter Wallmann, Karsten Nowak, Peter Mühlhausen und Karl-Heinz Steingässer, Köln 2013, S. 237-299.
- Lüder, Klaus (2009):* Zum Entwurf eines Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetzes (HGrGMoG), in: Die Öffentliche Verwaltung – Juli 2009 – Heft 14, S. 567-574.
- Lüder, Klaus (2001):* Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen. Anforderungen, Konzept, Perspektiven, Berlin 2001.
- Martens, Will/Ortmann, Günther (2006):* Organisationen in Luhmanns Systemtheorie, in: Organisationstheorien. Kieser, Alfred/Elbers, Mark (Hrsg.), 6., erweiterte Auflage, Stuttgart 2006, S. 427-461.
- Mayer, Horst O. (2004):* Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung und Auswertung. 2. Auflage. München, Wien 2004.
- Mayntz, Renate (1971):* Soziologie der Organisation, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1971.
- Mähring, Matthias (2007):* Kommentierung zu § 88 BHO, Stand April 2007, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Meinen, Jörg (2012):* Vorschläge zur Anpassung der Standards staatlicher Doppik an die Zwecke der öffentlichen Rechnungslegung, in: Die Öffentliche Verwaltung – Mai 2012 – Heft 10, S. 393-398.

- Meynhardt, Timo/Schulze, Eric (2010)*: Ist die Doppik wirklich das geeignete Rechnungswesen? Kritischer Dialog: Wie überlegen ist die Doppik der Kameralistik? In *Innovative Verwaltung* 3/2010, S. 27-29.
- Moews, Dieter (2002)*: Kosten- und Leistungsrechnung, 7., überarb. und stark erw. Aufl., München, Wien, Oldenbourg 2002.
- Monsen, Norvald (2005)*: Kapitalflussrechnungen. Kann das kaufmännische Rechnungswesen vom kameralistischen lernen? In: *Verwaltung und Management*, 11. Jg. (2005), Heft 1, S. 19-26.
- Moxter, Adolf (2013)*: Öffentliche Rechnungslegung von Gebietskörperschaften auf der Basis der International Financial Reporting Standards?, in: *Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung*, Denkschrift anlässlich der Verabschiedung von Herrn Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser aus dem Amt des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, herausgegeben von Walter Wallmann, Karsten Nowak, Peter Mühlhausen und Karl-Heinz Steingässer, Köln 2013, S. 301-309.
- Moxter, Adolf (2007)*: Bilanzrechtsprechung, 6., überarbeitete Auflage, Tübingen 2007.
- Moxter, Adolf (2003)*: Grundsätze ordnungsgemäßer Rechnungslegung, Düsseldorf 2003.
- Moxter, Adolf (1997)*: Zum Verhältnis von Handels- und Steuerbilanz, in *Betriebs-Berater*, 52. Jg. (1997), S. 195-199.
- Moxter, Adolf (1993)*: Bilanzrechtsprechung, 3., vollständig umgearbeitete Auflage, Tübingen 1993.
- Moxter, Adolf (1991)*: Bilanzlehre, Band II, Einführung in das neue Bilanzrecht, 3., vollständig umgearbeitete Auflage, Wiesbaden 1991.
- Moxter, Adolf (1989)*: Zur wirtschaftlichen Betrachtungsweise im Bilanzrecht. In: *Steuer und Wirtschaft (StuW)*, 66. Jg. (1989), S. 232-241.
- Moxter, Adolf (1984)*: Bilanzlehre, Band I, Einführung in die Bilanztheorie, 3., vollständig umgearbeitete Auflage, Wiesbaden 1984.
- Moxter, Adolf (1980)*: Die handelsrechtlichen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und das neue Bilanzrecht. In: *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR)*, 9. Jg. (1980), S. 254-276.

- Moxter, Adolf (1979):* Die Jahresabschlussaufgaben nach der EG-Bilanzrichtlinie: Zur Auslegung von Art. 2 EG-Bilanzrichtlinie. In: Die Aktiengesellschaft, 24 Jg. (1979), S. 141-146.
- Mühlenkamp, Holger/Glückner, Andreas (2009):* Potenzial und Grenzen der Doppik, in: *move moderne verwaltung*, 7. Jahrgang, Ausgabe 1/2009, S. 20-23.
- Mühlenkamp, Holger (2006):* Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, in: *ZöGU*, Band 29, Heft 4, 2006, S. 390-417.
- Mülhaupt, Ludwig (2003):* Kameralistik, in: Peter Eichhorn (Hrsg.), *Verwaltungslexikon*, 3. Auflage, Baden-Baden 2003, S. 537-541.
- Mülhaupt, Ludwig (1993):* Probleme der staatlichen und kommunalen Rechnungslegung und ihre Lösung, in: *Das neue Öffentliche Rechnungswesen: Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz/Helmut Brede und Ernst Buschor (Hrsg.). – 1. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1993, S. 75-105.*
- Mülhaupt, Ludwig (1987):* Theorie und Praxis des öffentlichen Rechnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Auflage, Baden-Baden 1987.
- Mülhaupt, Ludwig (1985):* Ziele und Aussagewert eines modernen öffentlichen Rechnungswesens, in: *Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für Regierung, Verwaltung und öffentliche Unternehmen: 25 Jahre Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim / Peter Eichhorn (Hrsg.). – I. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1985. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft; Bd. 85), S. 75-95.*
- Mülhaupt, Ludwig/Eisele, Eugen (1994):* Entscheidungsorientiertes Rechnungswesen für Staat und Gemeinden, 1. Auflage, Baden-Baden 1994.
- Müller-Osten, Anne (2007):* Der öffentliche Haushalt als Institution parlamentarischer Kontrolle, Marburg 2007.
- Naschold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika/Oppen, Maria/Picot, Arnold/Reichard, Christoph/Schanze, Erich/Simon, Nikolaus (1996):* Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin 1996.

- Nawrath, Axel (1998)*: Kommentierung zu § 114 BHO, Stand August 1998, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Nägerl, Caroline (2011)*: Kommentierung zu § 2 BHO, Stand November 2011, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem (2005)*: Grundlagen, Methoden, Empfehlungen und Richtlinien, Anlagen und Praxishilfen zur Umsetzung, 1. Auflage, Freiburg, Berlin, München 2005.
- Nowak, Karsten (2013)*: European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) als Chance für eine Harmonisierung der europäischen öffentlichen Rechnungslegung, in: Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, Denkschrift anlässlich der Verabschiedung von Herrn Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser aus dem Amt des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, herausgegeben von Walter Wallmann, Karsten Nowak, Peter Mühlhausen und Karl-Heinz Steingässer, Köln 2013, S. 363-381.
- Oettle, Karl (1991)*: Betriebswirtschaftliche Beiträge zur öffentlichen Finanzwirtschaft: Ausgewählte Aufsätze zum Haushalts- und Rechnungswesen öffentlicher Verwaltungen, Baden-Baden 1991.
- Oettle, Karl (1987)*: Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung des kaufmännischen Rechnungswesens auf die öffentliche Verwaltung, in: Peter Eichhorn (Hrsg.), Doppik und Karmalistik, Festschrift für Prof. Dr. Ludwig Mülhaupt zur Vollendung des 75. Lebensjahres, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1987, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft, Hrsg. von Prof. Dr. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Peter Friedrich, Band 100, S. 275-290.
- Oettle, Karl (1976a)*: Grundfragen öffentlicher Betriebe. I. Ausgewählte Aufsätze zur Zielsetzung, Führung und Organisation öffentlicher Betriebe, Baden-Baden 1976.
- Oettle, Karl (1976b)*: Grundfragen öffentlicher Betriebe. II. Ausgewählte Aufsätze zur Finanzierung und Rechnung öffentlicher Betriebe, Baden-Baden 1976.

- Oettle, Karl (1966):* Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 18. Jg., 1966, S. 241-259.
- Osner, Andreas (2001):* Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform, Berlin 2001.
- Pacioli, Luca (1494):* Summa de Arithmetica, Geometrica, Proportioni et Proportionalitá, Venedig 1494.
- Picot, Arnold/Dietl, Helmut/Franck, Egon (2008):* Organisation: Eine ökonomische Perspektive, 5. Aufl., Stuttgart 2008.
- Picot, Arnold/Reichwald, Ralf/Wigand, Rolf (2003):* Die grenzenlose Unternehmung, 5. Auflage, Wiesbaden 2003.
- Pieroth, Bodo (2009):* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar von Hans D. Jarass und Bodo Pieroth, 10. Auflage, München 2009.
- Plamper, Harald (1997):* Neue Steuerungsmodelle im kommunalen Bereich: Überblick und Erfahrungen, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 49. Jahrgang, 1997, S. 613-628.
- Plöger, Hans Hermann (2006):* Kommentierung zu § 20a BRHG, Stand Februar 2006, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2000):* Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford 2000.
- Pratt, John Winsor/Zeckhauser, Richard Jay (1985):* „Principals and Agents: An Overview.“ In Principals and Agents: The Structure of Business, hrsg. von John Winsor Pratt und Richard Jay Zeckhauser, Boston 1985, S. 1-35.
- Radermacher, Walter (2012):* Studie zur Eignung der IPSAS für die europäischen Mitgliedstaaten, in: Die Wirtschaftsprüfung (WPg), Sonderheft 2/2012, IDW Seminar, Rechnungslegung der öffentlichen Hand im Spannungsfeld internationaler und nationaler Entwicklungen, 16. März 2012 in Düsseldorf, S. 85-89.

- Reichard, Christof (1993):* Analytik eines abgestuften Staatsaufgabenkonzepts, Berlin, Manuskript.
- Reinermann, Heinrich (2000):* Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen, Speyerer Arbeitshefte 130.
- Reinermann, Heinrich/Ehlers, Ulrich (1990):* Bürokommunikation und Verwaltungsverfahren – Das Kind nicht mit dem Bade ausschütten –, in: Juristische Arbeitsblätter 1990, Heft 4, S. 103-108.
- Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter (2010):* Öffentliche Finanzkontrolle durch unabhängige Rechnungshöfe: Rechtsgrundlagen und Prüfungsmethodik, in: Verwaltungsrundschau, Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, 56. Jahrgang, Heft 1, Januar 2010, S. 1-11.
- Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik G (2003):* Neue Institutionenökonomik, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Tübingen 2003.
- Riebel, Paul (1994):* Einzelkosten und Deckungsbeitragsrechnung, Grundlagen einer markt- und entscheidungsorientierten Unternehmensrechnung, 7. überarbeitete und wesentlich erweiterte Auflage, Wiesbaden 1994.
- Ritz, Adrian (2003):* Evaluation von New Public Management – Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertungen von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung, Bern, Stuttgart, Wien 2003.
- Romers, Joachim/Müller, Petra (2012):* Informative Bemerkungen – transparenter Bundeshaushalt. Zur Weiterentwicklung der Berichterstattung des Bundesrechnungshofes, in: Verwaltung & Management, 18. Jg. (2012), Heft 2, S. 64-74.
- Rossi, Matthias (2011):* Kommentierung zu § 18 BHO/LHO, in: Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO), Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, herausgegeben von Christoph Gröpl, München 2011.
- Rürup, Bert/Gruescu, Sandra (2010):* Definition des Begriffs „Öffentlicher Haushalt“, in: Gablers Wirtschaftslexikon, 17., komplett aktualisierte und erweiterte Auflage 2010, im World Wide Web abgerufen am 07. Februar 2011 unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/oeffentlicher-haushalt.html>, abgerufen am 07. Februar 2011.

- Schauer, Reinbert (1993)*: Die Eignung verschiedener Rechnungsstile für den management-orientierten Informationsbedarf in öffentlichen Verwaltungen, in: Das neue Öffentliche Rechnungswesen: Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz / Helmut Brede und Ernst Buschor (Hrsg.). – 1. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1993, S. 143-166.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2003)*: New Public Management, 2. Auflage, Bern et al. 2003.
- Scheffler, Eberhard (2007)*: Was der DPR aufgefallen ist: Die vernachlässigte Kapitalflussrechnung, in: Der Betrieb, 60. Jg. (2007), Heft 38, S. 2045-2048.
- Schick, Walter (1967)*: Haushaltsplan und Haushaltsgesetz vor Gericht, in: DVBl. 1967, S. 271.
- Schmalenbach, Eugen (1963)*: Kostenrechnung und Preispolitik, 8. Auflage, Köln und Opladen 1963.
- Schuy, Johannes (2008)*: Haushaltsrecht, Vorschriftensammlung, 23., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg 2008.
- Schuy, Johannes/Raack, Wolfgang (2008)*: Kommentierung zu § 73 BHO, Stand Dezember 2008 und September 2002, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Schuy, Johannes/Raack, Wolfgang (2002)*: Kommentierung zu § 86 BHO, Stand September 2002, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Schweitzer, Rosemarie von (1988)*: Lehren vom Privathaushalt. Eine kleine Ideengeschichte. Frankfurt/Main, New York, 1988.
- Seer, Roman/Drüen, Klaus-Dieter (2007)*: Kommentierung zu Artikel 105 GG, in: Winfried Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Einführung und Kommentierung, 1. Auflage, Baden-Baden, 2007.

- Seifert, Dirk (2004)*: Die parlamentarische Kontrolle in Rheinland-Pfalz. Eine institutionen-ökonomische Analyse, Marburg 2004.
- Seyfried, Markus (2011)*: Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Landesrechnungshöfen. Eine empirische-vergleichende Bestandsaufnahme, 1. Auflage, Wiesbaden 2011.
- Spremann, Klaus (1990)*: Asymmetrische Information. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB), 60. Jg. 1990, Nr. 5/6, S. 561-586.
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 (2013)*: Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte 2012, Wiesbaden 2013.
- Stauffner, Thomas (2001)*: Instrumente des Haushaltsausgleichs. Ökonomische Analyse und rechtliche Umsetzung, Sankt Gallen 2001.
- Stern, Klaus (1980)*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II. Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980.
- Stöhr, Andreas (2010)*: Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (LKRZ), 4. Jg. (2010), Heft 10, S. 361-366.
- Stüber, Stephan/Keyhanian, Cimin (2013)*: Haushaltsausgleich und Umsetzung der Schuldenbremse des Grundgesetzes in der staatlichen Doppik, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 7, S. 255-262.
- Tappe, Henning (2011)*: Kommentierung zu § 11 BHO, in: Gröpl, Christoph: Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO), Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, herausgegeben von Christoph Gröpl, München 2011.
- Tschirmer, Thomas (2001)*: Aufgaben, Funktionen und Grundsätze öffentlicher Haushaltswirtschaft, in: Reformen der öffentlichen Haushalte in Deutschland: Grundideen, Erfolge und Defizite, Speyerer Arbeitsheft Nr. 137, Gisela Färber / Sandra Renn (Hrsg.), S. 5-16.
- Vogt, Gerhard (1993)*: Staatliches Haushaltsrecht, in: Klein, Franz (Hrsg.), Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage, Neuwied, Kriftel, Berlin 1993.
- Von Arnim, Hans Herbert (1984)*: Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland von Hans Herbert v. Arnim. – München: Vahlen, 1984.

- Von Mutius, Albert (1989):* Finanzkontrolle und Öffentlichkeit, in: Zavelberg, Heinz Günter: Die Kontrolle der Staatsfinanzen: Geschichte und Gegenwart, 1714-1989; Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer, hrsg. von Heinz Günter Zavelberg, S. 305-323.
- Von Mutius, Albert/ Nawrath, Axel (1999):* Kommentierung zu Artikel 114 GG, Stand Juni 1999, in: Heuer, Ernst/Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, begründet im Jahre 1981 von Ernst Heuer vormals Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, hrsg. von Dieter Engels und Manfred Eibelshäuser, Köln 2007.
- Von Wysocki, Klaus (1965):* Kameralistisches Rechnungswesen, Stuttgart 1965.
- Walb, Ernst (1926):* Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe, Berlin, Wien 1926.
- Weber, Jürgen/Schäffer, Utz (2008):* Einführung in das Controlling, 12., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Stuttgart 2008.
- Weber, Max (1947):* Wirtschaft und Gesellschaft, 3. Auflage, Tübingen 1947.
- Weber, Max (1922):* Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der Verstehenden Soziologie. 5. Auflage (Studienausgabe), hrsg. von Johannes Winckelmann, Tübingen 1980.
- Wiesner, Herbert/Leibinger, Bodo/Müller, Reinhard (2004):* Öffentliche Finanzwirtschaft, 11., neu bearbeitete Auflage, Heidelberg 2004.
- Wöhe, Günter (2008):* Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre / von Günter Wöhe und Ulrich Döring, 23., vollständig neu bearbeitete Auflage, München 2008.
- Wolfrum, Gudrun (2010):* Gibt es Chancen für ein zukünftiges einheitliches Haushalts- und Rechnungssystem der drei Ebenen der Gebietskörperschaften in Deutschland? Bisherige Entwicklung und Zukunftsperspektiven, in: der Gemeindehaushalt 10/2010, S. 217-225.
- Worms, Martin/Tegeler, Elke (2010):* Die Eröffnungsbilanz des Landes Hessen – Erfahrungen, Fragen, Perspektiven –, in: Die öffentlichen Verwaltung (DÖV), Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 63. Jahrgang, Juli 2010, Heft 13, S. 542-553.

Wüstemann, Jens/Wüstemann, Sonja (2013): Die Grundsätze ordnungsmäßiger staatlicher Bilanzierung und der Stand der Bilanztheorie, in: *Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, Denkschrift anlässlich der Verabschiedung von Herrn Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser aus dem Amt des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs*, herausgegeben von Walter Wallmann, Karsten Nowak, Peter Mühlhausen und Karl-Heinz Steingässer, Köln 2013, S. 579-596.

Zavelberg, Heinz Günter (1995): Staatliche Finanzkontrolle in Deutschland. Über Arbeit und Effektivität des Bundesrechnungshofes, in: *Die Verwaltung*, Band 28, Heft 4, S. 513-541.

Zimmermann, Gebhard (1993): Die Leistungsfähigkeit von Kostenrechnungssystemen für den managementorientierten Informationsbedarf, in: *Das neue Öffentliche Rechnungswesen: Betriebswirtschaftliche Beiträge zur Haushaltsreform in Deutschland, Österreich und der Schweiz / Helmut Brede und Ernst Buschor (Hrsg.). – 1. Aufl. – Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1993, S. 167-197.*

Anhang

Anlage 1: Fragebogen

Anlage 2: Unterstützungsschreiben

Anlage 3: Elektronische Anschreiben an die Funktionsträgertypen

Anlage 4: Funktionsträgertypenbezogene Auswertungen zu den
Untersuchungsergebnissen des Entscheidungsträgertyps
Haushaltsbeauftragte(r)

Anlage 5: Untersuchungsergebnisse zum Recheninformationsangebot
für die Abschnitte 6.2.3 bis einschließlich 6.2.8

JUSTUS-LIEBIG-



UNIVERSITÄT
GIESSEN

FACHBEREICH 09

Agrarwissenschaften,
Ökotropologie und
Umweltmanagement

FRAGEBOGEN

(PROMOTIONS-VORHABEN)

„Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

Christian Birkner, Dipl.-Kfm.

Justus-Liebig-Universität Gießen

Professur für Management personaler Versorgungsbetriebe

Bismarckstraße 37

D-35390 Gießen

Tel.: 0176 / 47 57 1948

Fax.: 0641 / 99 - 39329

E-Mail: Christian.Birkner@haushalt.uni-giessen.de

2 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

Warum wende ich mich an Sie?

Der Fragebogen ist Bestandteil einer Forschungsarbeit am Fachbereich 09 der Justus-Liebig-Universität Gießen. Das Forschungsziel der Arbeit ist, unter Berücksichtigung eines informationsökonomischen Ansatzes, Handlungsempfehlungen zur strukturellen Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens seit Inkrafttreten der Regelungen des HGrGMOG zu erarbeiten. Eine möglichst optimale Informationsversorgung der Beteiligten am Haushaltsverfahren steht dabei im Fokus.

Mit der Befragung wende ich mich an Beteiligte am Haushaltsverfahren, deren Aufgabenerfüllung durch Informationen aus dem öffentlichen Rechnungswesen beeinflusst wird. Hierzu gehören beispielsweise Mitglieder der Haushaltsausschüsse oder vergleichbarer Gremien, Regierungsmitglieder, Verwaltungsleitungen und Beauftragte für den Haushalt oberster Bundes- und Landesbehörden, Rechnungshofmitglieder sowie Senatsmitglieder der Verfassungsgerichtsbarkeiten des Bundes und der Länder.

Eine wesentliche Funktion des öffentlichen Rechnungswesens ist die Deckung des zur Aufgabenerfüllung notwendigen Informationsbedarfs der Beteiligten am Haushaltsverfahren. Ein zielgerichteter Einsatz von Recheninformationen ist Voraussetzung für die Optimierung der Haushaltssteuerung.

Seit Inkrafttreten des HGrGMOG sind verschiedene Varianten von Rechnungslegungen und Haushaltsplandarstellungen möglich. Es stellt sich die Frage, welche dieser Varianten für die Beteiligten am Haushaltsverfahren die geeignetsten Informationen liefert.

Hierzu interessiert mich Ihre Auffassung als Beteiligte/Beteiligter zu diesem Thema.

Was geschieht mit Ihren Angaben?

Ihre Angaben werden streng vertraulich behandelt. Alle Daten werden nur in anonymisierter Form, d.h. ohne Namen und Adresse, und nur zusammengefasst mit den Angaben der anderen Befragten statistisch ausgewertet. Die Ergebnisse lassen keine Rückschlüsse darauf zu, welche Personen welche Angaben gemacht haben. Kennzeichnen Sie den Fragebogen deshalb bitte nicht.

Wie ist der Fragebogen auszufüllen?

Es gibt keine richtigen oder falschen Antworten. Beantworten Sie die Fragen so, wie sie aus Ihrer Sicht als Beteiligte/Beteiligter am ehesten zutreffen.

Im Fragebogen finden Sie weitere Hinweise zur Beantwortung der Fragen.

Bitte senden Sie den ausgefüllten Erhebungsbogen bis zum 14. September 2012 zurück. Die Kontaktdaten finden Sie auf dem Deckblatt.

3 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

Über den Autor:

Nach Abschluss meines betriebswirtschaftlichen Studiums an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main war ich zunächst für fünf Jahre bei einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft tätig. Im Jahre 2002 wechselte ich zum Hessischen Rechnungshof und übernahm dort u.a. die Projektleitung zur Einführung des doppelten Rechnungswesens. Seit Anfang des Jahres 2009 bin ich Referatsleiter in der Prüfungsabteilung I. Zusätzlich zu meiner Tätigkeit beim Hessischen Rechnungshof unterrichte ich seit Anfang des Jahres 2005 als Lehrbeauftragter das Fach Betriebswirtschaftslehre an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung.

Für Ihre Unterstützung bei meiner Forschungsarbeit danke ich Ihnen sehr!

Mit freundlichen Grüßen



Anlage 1

4 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

1. Auf welcher **Staatsebene** sind Sie tätig?

→ Kreuzen Sie Zutreffendes an. Bitte setzen Sie nur ein Kreuz.

- | | |
|--------------------------|------------|
| <input type="checkbox"/> | Bund |
| <input type="checkbox"/> | Bundesland |

2. Welchem **Funktionsträger** sind Sie zuzuordnen?

→ Kreuzen Sie Zutreffendes an. Bitte setzen Sie nur ein Kreuz.

- | | |
|--------------------------|--------------|
| <input type="checkbox"/> | Parlament |
| <input type="checkbox"/> | Regierung |
| <input type="checkbox"/> | Verwaltung |
| <input type="checkbox"/> | Rechnungshof |
| <input type="checkbox"/> | Gericht |

3. Welchem **Beteiligtenkreis** sind Sie zuzuordnen?

→ Kreuzen Sie Zutreffendes an. Bitte setzen Sie nur ein Kreuz.

- | | |
|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | Mitglied eines Haushaltsausschusses oder eines vergleichbaren Gremiums |
| <input type="checkbox"/> | Regierungsmitglied |
| <input type="checkbox"/> | Verwaltungschefin/Verwaltungschef |
| <input type="checkbox"/> | Beauftragte/Beauftragter für den Haushalt |
| <input type="checkbox"/> | Rechnungshofmitglied |
| <input type="checkbox"/> | Senatsmitglied eines Verfassungsgerichtes |

- | | |
|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | Keine Anmerkungen zu den Fragen 1 bis 3. |
| <input type="checkbox"/> | Meine Anmerkungen zu den Fragen 1 bis 3: |

5 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

<p>4. Welche Rechendaten sind für Sie zur Erfüllung Ihrer Aufgaben als Beteiligte/Beteiligter am Haushaltsverfahren hinsichtlich der Haushaltsaufstellung besser geeignet?</p> <p>→ Bitte setzen Sie in jede Zeile ein Kreuz.</p>					
Zur Aufgabenerfüllung sind für mich ...	trifft ganz und gar zu	trifft ziemlich zu	trifft weniger zu	trifft ganz und gar nicht zu	keine Angaben
... kamerale Rechendaten besser geeignet als doppische Rechendaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamerale Rechendaten besser geeignet als Kosten- und Leistungsdaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten besser geeignet als doppische Rechendaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamerale Rechendaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... doppische Rechendaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu Frage 4.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu Frage 4:

6 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

5. Welche Rechendaten liegen Ihnen zur Haushaltsaufstellung bzw. über das Haushaltsaufstellungsverfahren vor? → Bitte setzen Sie in jede Zeile ein Kreuz.					
a) Es liegen mir ...	ja	nein	keine Angaben		
... doppische Rechendaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
... Kosten- und Leistungsdaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
... kamerale Rechendaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
b) Die mir vorliegenden ...	trifft ganz und gar zu	trifft ziemlich zu	trifft weniger zu	trifft ganz und gar nicht zu	keine Angaben
... doppischen Rechendaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kameralen Rechendaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu Frage 5.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu Frage 5:

7 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

<p>6. Welche Rechendaten sind für Sie zur Erfüllung Ihrer Aufgaben als Beteiligte/Beteiligter am Haushaltsverfahren hinsichtlich des Haushaltsvollzugs besser geeignet?</p> <p>→ Bitte setzen Sie in jede Zeile ein Kreuz.</p>					
Zur Aufgabenerfüllung sind für mich ...	trifft ganz und gar zu	trifft ziemlich zu	trifft weniger zu	trifft ganz und gar nicht zu	keine Angaben
... kamale Rechendaten besser geeignet als doppische Rechendaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamale Rechendaten besser geeignet als Kosten- und Leistungsdaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten besser geeignet als doppische Rechendaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamale Rechendaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... doppische Rechendaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu Frage 6.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu Frage 6:

8 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

7. Welche Rechendaten liegen Ihnen zum Haushaltsvollzug bzw. über den Haushaltsvollzug vor? → Bitte setzen Sie in jede Zeile ein Kreuz.					
a) Es liegen mir ...	ja	nein	keine Angaben		
... doppelte Rechendaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
... Kosten- und Leistungsdaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
... kameralen Rechendaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
b) Die mir vorliegenden ...	trifft ganz und gar zu	trifft ziemlich zu	trifft weniger zu	trifft ganz und gar nicht zu	keine Angaben
... doppelten Rechendaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kameralen Rechendaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu Frage 7.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu Frage 7:

9 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

<p>8. Welche Rechendaten sind für Sie zur Erfüllung Ihrer Aufgaben als Beteiligte/Beteiligter am Haushaltsverfahren hinsichtlich der Haushaltskontrolle besser geeignet?</p> <p>→ Bitte setzen Sie in jede Zeile ein Kreuz.</p>					
Zur Aufgabenerfüllung sind für mich ...	trifft ganz und gar zu	trifft ziemlich zu	trifft weniger zu	trifft ganz und gar nicht zu	keine Angaben
... kamale Rechendaten besser geeignet als doppische Rechendaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamale Rechendaten besser geeignet als Kosten- und Leistungsdaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten besser geeignet als doppische Rechendaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamale Rechendaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... doppische Rechendaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu Frage 8.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu Frage 8:

Anlage 1

10 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

9. Welche Rechendaten liegen Ihnen zur Haushaltskontrolle bzw. über die Haushaltskontrolle vor? → Bitte setzen Sie in jede Zeile ein Kreuz.					
a) Es liegen mir ...	ja	nein	keine Angaben		
... doppelte Rechendaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
... Kosten- und Leistungsdaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
... kamerale Rechendaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
b) Die mir vorliegenden ...	trifft ganz und gar zu	trifft ziemlich zu	trifft weniger zu	trifft ganz und gar nicht zu	keine Angaben
... doppelten Rechendaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamerale Rechendaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu Frage 9.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu Frage 9:

11 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

10. Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO (bzw. sinngleiche Vorschriften in den LHO) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Welche Rechendaten erscheinen Ihnen zur **Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** besser geeignet?

→ Bitte setzen Sie in jede Zeile ein Kreuz.

Zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erscheinen mir ...	trifft ganz und gar zu	trifft ziemlich zu	trifft weniger zu	trifft ganz und gar nicht zu	keine Angaben
... kamerale Rechendaten besser geeignet als doppische Rechendaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamerale Rechendaten besser geeignet als Kosten- und Leistungsdaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten besser geeignet als doppische Rechendaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamerale Rechendaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... doppische Rechendaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu Frage 10.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu Frage 10:

Anlage 1

12 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

11. Welche Rechendaten liegen Ihnen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor? → Bitte setzen Sie in jede Zeile ein Kreuz.					
a) Es liegen mir ...	ja	nein	keine Angaben		
... doppelte Rechendaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
... Kosten- und Leistungsdaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
... kameraler Rechendaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
b) Die mir vorliegenden ...	trifft ganz und gar zu	trifft ziemlich zu	trifft weniger zu	trifft ganz und gar nicht zu	keine Angaben
... doppelte Rechendaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kameralen Rechendaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu Frage 11.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu Frage 11:

13 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

12. Welche Rechendaten sind für Sie zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorlagen nach § 10 Absatz 1 BHO (bzw. sinngleiche Vorschriften in den LHO) besser geeignet? → Bitte setzen Sie in jede Zeile ein Kreuz.					
Zur Abschätzung finanzieller Auswirkungen von Gesetzesvorlagen sind für mich ...	trifft ganz und gar zu	trifft ziemlich zu	trifft weniger zu	trifft ganz und gar nicht zu	keine Angaben
... kamerale Rechendaten besser geeignet als doppische Rechendaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamerale Rechendaten besser geeignet als Kosten- und Leistungsdaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten besser geeignet als doppische Rechendaten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamerale Rechendaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... doppische Rechendaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten nicht geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu Frage 12.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu Frage 12:

14 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

13. Welche Rechendaten liegen Ihnen zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorlagen vor? → Bitte setzen Sie in jede Zeile ein Kreuz.					
a) Es liegen mir ...	ja	nein	keine Angaben		
... doppische Rechendaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
... Kosten- und Leistungsdaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
... kamerale Rechendaten vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
b) Die mir vorliegenden ...	trifft ganz und gar zu	trifft ziemlich zu	trifft weniger zu	trifft ganz und gar nicht zu	keine Angaben
... doppischen Rechendaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... Kosten- und Leistungsdaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kamerale Rechendaten sind geeignet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu Frage 13.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu Frage 13:

15 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

14. Wie beurteilen Sie insgesamt die Wirkung des mit Inkrafttreten der Regelungen des HGrGMOG am 1. Januar 2010 neuen öffentlichen Rechnungswesens im Hinblick auf eine Optimierung der Haushaltssteuerung? → Bitte setzen Sie in jede Zeile ein Kreuz.					
Durch das neue öffentliche Rechnungswesen ...	trifft ganz und gar zu	trifft ziemlich zu	trifft weniger zu	trifft ganz und gar nicht zu	keine Angaben
... hat sich die Haushaltssteuerung gegenüber der Zeit vor dem 1. Januar 2010 verbessert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... kann sich die Haushaltssteuerung gegenüber der Zeit vor dem 1. Januar 2010 verbessern.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... liegen den Beteiligten am Haushaltsverfahren bessere Informationen zur Haushaltsplanung vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... können den Beteiligten am Haushaltsverfahren bessere Informationen zur Haushaltsplanung geliefert werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... liegen den Beteiligten am Haushaltsverfahren bessere Informationen zur Überwachung des Haushaltsvollzugs vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... können den Beteiligten am Haushaltsverfahren bessere Informationen zur Überwachung des Haushaltsvollzugs geliefert werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... liegen den Beteiligten am Haushaltsverfahren bessere Informationen zur Erstellung eines Vermögensnachweises vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... können den Beteiligten am Haushaltsverfahren bessere Informationen zur Erstellung eines Vermögensnachweises geliefert werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... liegen den Beteiligten am Haushaltsverfahren bessere Informationen zur Einhaltung der Kriterien für die staatliche Schuldenbremse vor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... können den Beteiligten am Haushaltsverfahren bessere Informationen zur Einhaltung der Kriterien für die staatliche Schuldenbremse geliefert werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu Frage 14.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu Frage 14:

17 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

15. Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie mit der aktuellen **Ausgestaltung des neuen öffentlichen Rechnungswesens** seit Inkrafttreten der Regelungen des HGrGMoG?

→ Bitte setzen Sie nur ein Kreuz.

☐ sehr zufrieden ☐ eher zufrieden ☐ eher unzufrieden ☐ sehr unzufrieden ☐ keine Angaben

16. Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie mit der aktuellen **Ausgestaltung des Haushaltsrechts** seit Inkrafttreten der Regelungen des HGrGMoG?

→ Bitte setzen Sie nur ein Kreuz.

☐ sehr zufrieden ☐ eher zufrieden ☐ eher unzufrieden ☐ sehr unzufrieden ☐ keine Angaben

17. Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie mit den vom Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG erarbeiteten aktuellen **Standards staatlicher Doppik?**

→ Bitte setzen Sie nur ein Kreuz.

☐ sehr zufrieden ☐ eher zufrieden ☐ eher unzufrieden ☐ sehr unzufrieden ☐ keine Angaben

18. Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie mit dem vom Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG erarbeiteten **Verwaltungskontenrahmen?**

→ Bitte setzen Sie nur ein Kreuz.

☐ sehr zufrieden ☐ eher zufrieden ☐ eher unzufrieden ☐ sehr unzufrieden ☐ keine Angaben

19. Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie mit dem vom Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG erarbeiteten aktuellen **Integrierten Produktrahmen (IPR)?**

→ Bitte setzen Sie nur ein Kreuz.

☐ sehr zufrieden ☐ eher zufrieden ☐ eher unzufrieden ☐ sehr unzufrieden ☐ keine Angaben

20. Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie mit dem vom Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG erarbeiteten aktuellen **Funktionenplan** (mit Zuordnungshinweisen)?

→ Bitte setzen Sie nur ein Kreuz.

☐ sehr zufrieden ☐ eher zufrieden ☐ eher unzufrieden ☐ sehr unzufrieden ☐ keine Angaben

18 | Justus-Liebig-Universität Gießen

Fragebogen: „Rechendaten zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung im Haushaltsverfahren“

<input type="checkbox"/>	Keine Anmerkungen zu den Fragen 15 bis 20.
<input type="checkbox"/>	Meine Anmerkungen zu den Fragen 15 bis 20:

Vielen Dank für Ihre Unterstützung.

Die Ergebnisse der Befragung werden im Rahmen einer Promotion veröffentlicht.
Bei Interesse an den Ergebnissen bitte ich um Mitteilung an meine E-Mail-Adresse.

JUSTUS-LIEBIG-



UNIVERSITÄT
GIESSEN

FACHBEREICH 09

Agrarwissenschaften,
Ökotoxikologie und
Umweltmanagement

**Professur für Management
personaler Versorgungsbetriebe**

Prof. Dr. Dietmar Bräunig

Bismarckstraße 37

D-35390 Gießen

Tel.: 0641 / 99 – 3 93 03

Fax.: 0641 / 99 – 3 93 29

Email: Dietmar.Braeunig@haushalt.uni-giessen.de

<http://www.uni-giessen.de/cms/fbz/fb09/institute/wdh/mpv/>

2012-06-27

Befragung von Herrn Christian Birkner

Sehr geehrte Damen und Herren,

Herr Christian Birkner fertigt an meiner Professur eine Promotion zu den Informationsbedürfnissen zur Aufgabenerfüllung im Rahmen des Haushaltsverfahrens an. Ziel ist die Gewinnung von Erkenntnissen über die bestmögliche Ausgestaltung des (neuen) öffentlichen Rechnungswesens. Die Ergebnisse der Befragung sollen die ansonsten rechnungstheoretischen Überlegungen unterstützen. Die Befragung richtet sich an Beteiligte am Haushaltsverfahren, die zur Fundierung ihrer Entscheidungen auf Rechnungsinformationen angewiesen sind.

Darf ich Sie auf diesem Weg bitten, an der Befragung teilzunehmen? Ich würde mich sehr freuen. Anschreiben und Fragebogen liegen bei. Mit Ihrer Teilnahme würden Sie Herrn Birkner bei seinen Forschungen aktiv unterstützen.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen selbstverständlich gern persönlich zur Verfügung. Bereits im Voraus möchte ich mich für Ihre Teilnahme aufrichtig bedanken.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Dietmar Bräunig

Elektronisches Anschreiben – Funktionsträgertyp Parlament

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich führe derzeit am Fachbereich 09 Agrarwissenschaften, Ökotoxikologie und Umweltmanagement der Justus-Liebig-Universität Gießen eine Untersuchung zu den Informationsbedürfnissen der Beteiligten am Haushaltsverfahren auf Ebene der staatlichen Gebietskörperschaften durch. Die Untersuchung ist Gegenstand meines Promotionsvorhabens. Zur Erstellung einer aussagekräftigen und praxisrelevanten Forschungsarbeit bin ich auf Ihre Unterstützung angewiesen. Deshalb würde ich mich über Ihre Teilnahme an der Untersuchung sehr freuen.

Die Untersuchung umfasst einen 18-seitigen Fragebogen als Word-Dokument und alternativ als pdf-Dokument. Die Antwortmöglichkeiten im Fragebogen sind vorgegeben. Es besteht allerdings zusätzlich die Möglichkeit, eigene Anmerkungen zu den jeweiligen Fragen hinzuzufügen.

Als Anlage habe ich das Unterstützungsschreiben meines Doktorvaters, Prof. Dr. Dietmar Bräunig, und meinen Erhebungsbogen beigelegt. Bitte übermitteln Sie beide Unterlagen zusammen mit diesem Anschreiben der Vorsitzenden/dem Vorsitzenden des Haushaltsausschusses oder eines vergleichbaren Gremiums und der Beauftragten/dem Beauftragten für den Haushalt sowie ggf. der Leitung in Ihrer Verwaltung.

Über ein reges Interesse an der Befragung wäre ich sehr erfreut und verbleibe mit freundlichen Grüßen

Christian Birkner

Elektronisches Anschreiben – Funktionsträgertyp Regierung

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich führe derzeit am Fachbereich 09 Agrarwissenschaften, Ökotoxikologie und Umweltmanagement der Justus-Liebig-Universität Gießen eine Untersuchung zu den Informationsbedürfnissen der Beteiligten am Haushaltsverfahren auf Ebene der staatlichen Gebietskörperschaften durch. Die Untersuchung ist Gegenstand meines Promotionsvorhabens. Zur Erstellung einer aussagekräftigen und praxisrelevanten Forschungsarbeit bin ich auf Ihre Unterstützung angewiesen. Deshalb würde ich mich über Ihre Teilnahme an der Untersuchung sehr freuen.

Die Untersuchung umfasst einen 18-seitigen Fragebogen als Word-Dokument und alternativ als pdf-Dokument. Die Antwortmöglichkeiten im Fragebogen sind vorgegeben. Es besteht allerdings zusätzlich die Möglichkeit, eigene Anmerkungen zu den jeweiligen Fragen hinzuzufügen.

Als Anlage habe ich das Unterstützungsschreiben meines Doktorvaters, Prof. Dr. Dietmar Bräunig, und meinen Erhebungsbogen beigefügt. Bitte übermitteln Sie beide Unterlagen zusammen mit diesem Anschreiben der Regierungssprecherin/dem Regierungssprecher und der Beauftragten/dem Beauftragten für den Haushalt sowie ggf. der Leitung in Ihrer Verwaltung.

Über ein reges Interesse an der Befragung wäre ich sehr erfreut und verbleibe mit freundlichen Grüßen

Christian Birkner

Elektronisches Anschreiben – Funktionsträgertyp Verwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich führe derzeit am Fachbereich 09 Agrarwissenschaften, Ökotoxikologie und Umweltmanagement der Justus-Liebig-Universität Gießen eine Untersuchung zu den Informationsbedürfnissen der Beteiligten am Haushaltsverfahren auf Ebene der staatlichen Gebietskörperschaften durch. Die Untersuchung ist Gegenstand meines Promotionsvorhabens. Zur Erstellung einer aussagekräftigen und praxisrelevanten Forschungsarbeit bin ich auf Ihre Unterstützung angewiesen. Deshalb würde ich mich über Ihre Teilnahme an der Untersuchung sehr freuen.

Die Untersuchung umfasst einen 18-seitigen Fragebogen als Word-Dokument und alternativ als pdf-Dokument. Die Antwortmöglichkeiten im Fragebogen sind vorgegeben. Es besteht allerdings zusätzlich die Möglichkeit, eigene Anmerkungen zu den jeweiligen Fragen hinzuzufügen.

Als Anlage habe ich das Unterstützungsschreiben meines Doktorvaters, Prof. Dr. Dietmar Bräunig, und meinen Erhebungsbogen beigelegt. Bitte übermitteln Sie beide Unterlagen zusammen mit diesem Anschreiben der Beauftragten/dem Beauftragten für den Haushalt sowie ggf. der Leitung in Ihrer Verwaltung.

Über ein reges Interesse an der Befragung wäre ich sehr erfreut und verbleibe mit freundlichen Grüßen

Christian Birkner

Elektronisches Anschreiben – Funktionsträgertyp Rechnungshof

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich führe derzeit am Fachbereich 09 Agrarwissenschaften, Ökotoxikologie und Umweltmanagement der Justus-Liebig-Universität Gießen eine Untersuchung zu den Informationsbedürfnissen der Beteiligten am Haushaltsverfahren auf Ebene der staatlichen Gebietskörperschaften durch. Die Untersuchung ist Gegenstand meines Promotionsvorhabens. Zur Erstellung einer aussagekräftigen und praxisrelevanten Forschungsarbeit bin ich auf Ihre Unterstützung angewiesen. Deshalb würde ich mich über Ihre Teilnahme an der Untersuchung sehr freuen.

Die Untersuchung umfasst einen 18-seitigen Fragebogen als Word-Dokument und alternativ als pdf-Dokument. Die Antwortmöglichkeiten im Fragebogen sind vorgegeben. Es besteht allerdings zusätzlich die Möglichkeit, eigene Anmerkungen zu den jeweiligen Fragen hinzuzufügen.

Als Anlage habe ich das Unterstützungsschreiben meines Doktorvaters, Prof. Dr. Dietmar Bräunig, und meinen Erhebungsbogen beigefügt. Bitte übermitteln Sie beide Unterlagen zusammen mit diesem Anschreiben den Rechnungshofmitgliedern und der Beauftragten/dem Beauftragten für den Haushalt sowie ggf. der Leitung in Ihrer Verwaltung.

Über ein reges Interesse an der Befragung wäre ich sehr erfreut und verbleibe mit freundlichen Grüßen

Christian Birkner

Elektronisches Anschreiben – Funktionsträgertyp Verfassungsgericht

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich führe derzeit am Fachbereich 09 Agrarwissenschaften, Ökotoxikologie und Umweltmanagement der Justus-Liebig-Universität Gießen eine Untersuchung zu den Informationsbedürfnissen der Beteiligten am Haushaltsverfahren auf Ebene der staatlichen Gebietskörperschaften durch. Die Untersuchung ist Gegenstand meines Promotionsvorhabens. Zur Erstellung einer aussagekräftigen und praxisrelevanten Forschungsarbeit bin ich auf Ihre Unterstützung angewiesen. Deshalb würde ich mich über Ihre Teilnahme an der Untersuchung sehr freuen.

Die Untersuchung umfasst einen 18-seitigen Fragebogen als Word-Dokument und alternativ als pdf-Dokument. Die Antwortmöglichkeiten im Fragebogen sind vorgegeben. Es besteht allerdings zusätzlich die Möglichkeit, eigene Anmerkungen zu den jeweiligen Fragen hinzuzufügen.

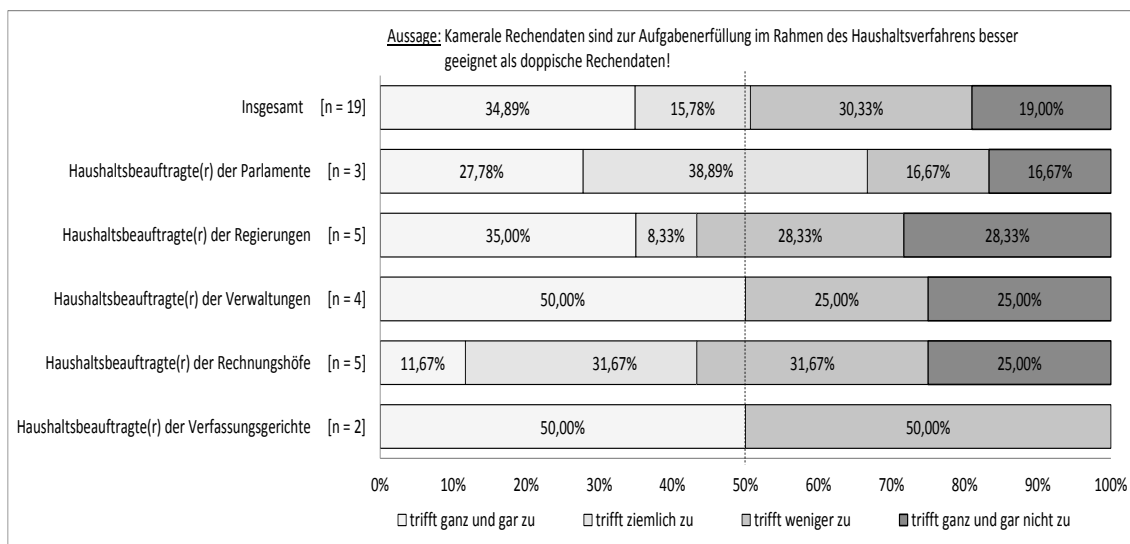
Als Anlage habe ich das Unterstützungsschreiben meines Doktorvaters, Prof. Dr. Dietmar Bräunig, und meinen Erhebungsbogen beigelegt. Bitte übermitteln Sie beide Unterlagen zusammen mit diesem Anschreiben den Senatsmitgliedern und der Beauftragten/dem Beauftragten für den Haushalt sowie ggf. der Leitung in Ihrer Verwaltung.

Über ein reges Interesse an der Befragung wäre ich sehr erfreut und verbleibe mit freundlichen Grüßen

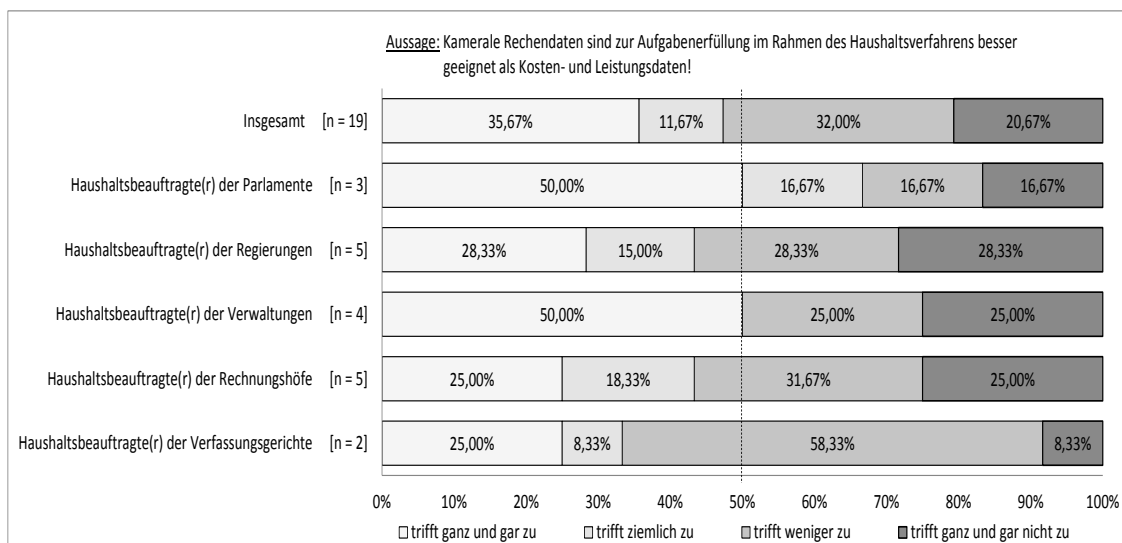
Christian Birkner

Funktionsträgertypenbezogene Auswertungen zu den Untersuchungsergebnissen des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r)

Auswertung zu Ansicht 65:

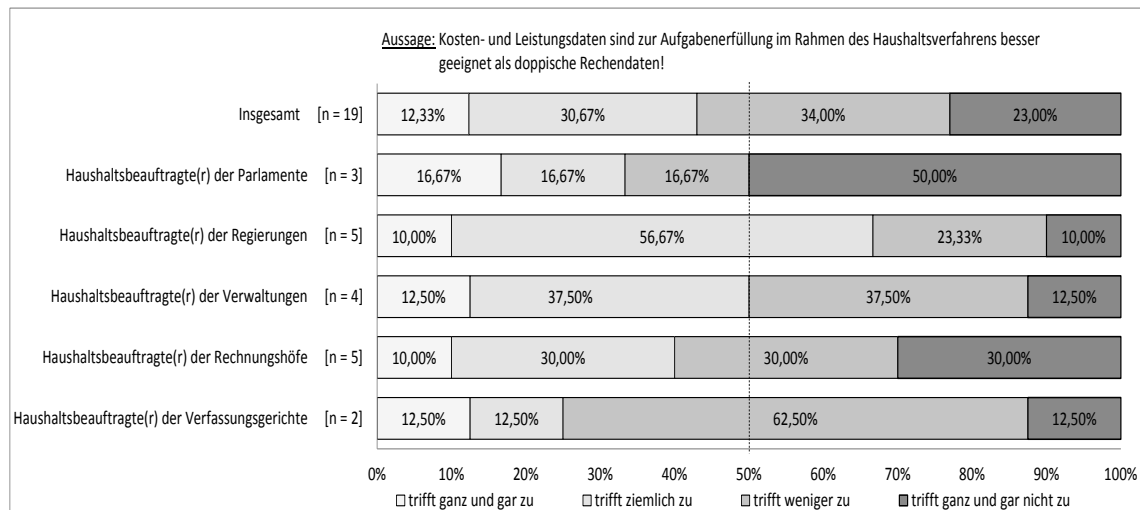


Auswertung zu Ansicht 66:

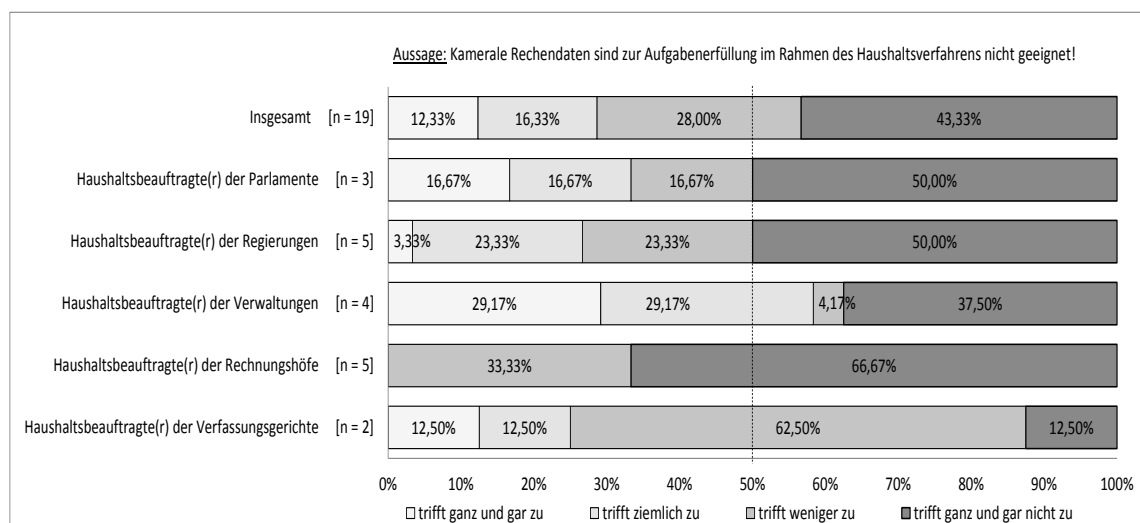


Anlage 4

Auswertung zu Ansicht 67:

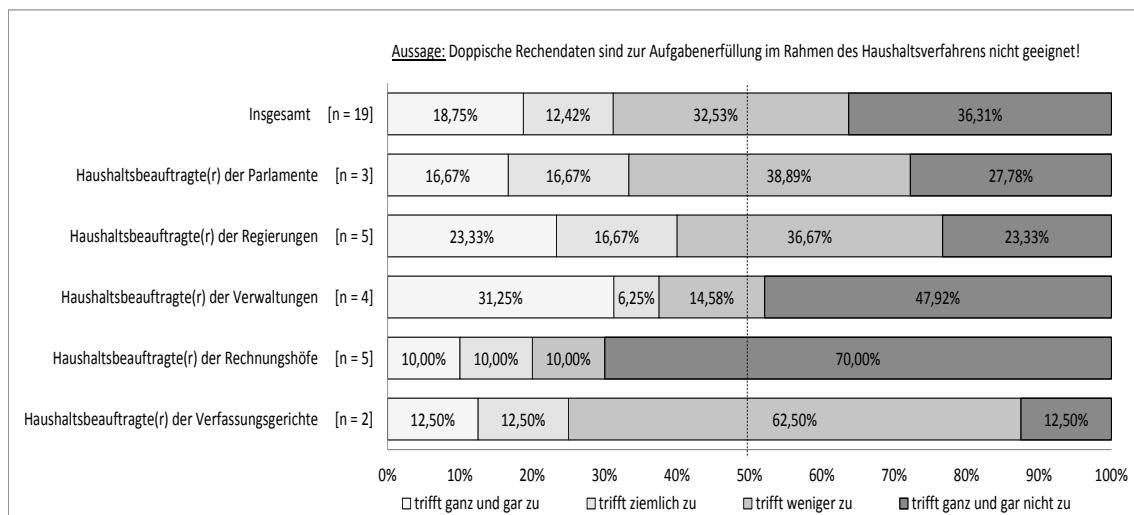


Auswertung zu Ansicht 68:

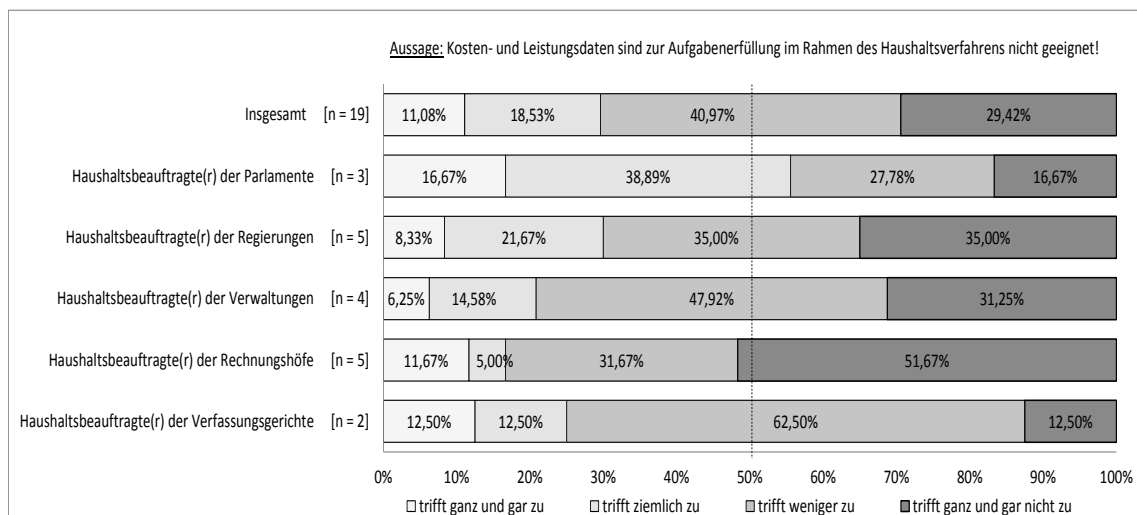


Anlage 4

Auswertung zu Ansicht 69:

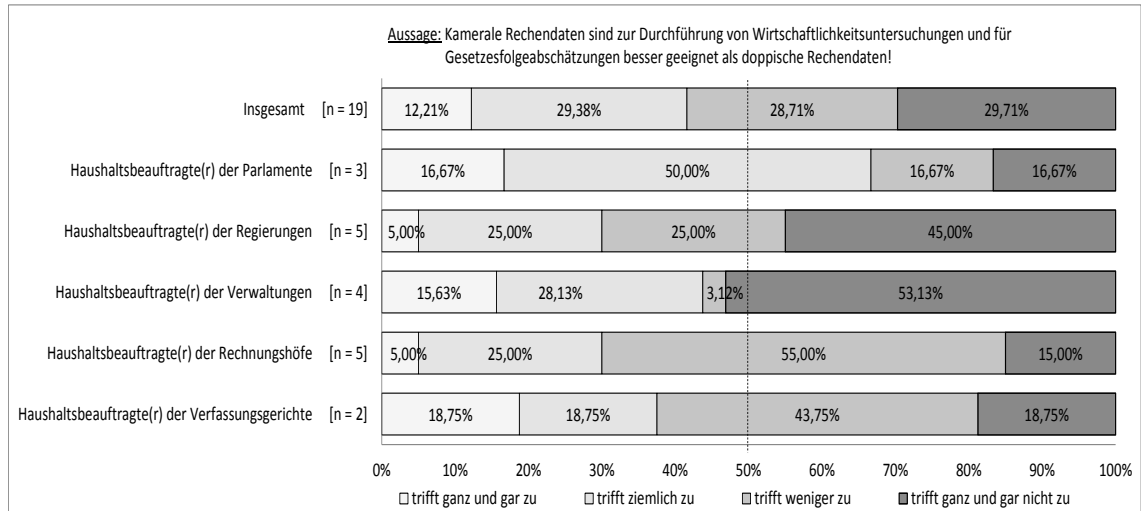


Auswertung zu Ansicht 70:

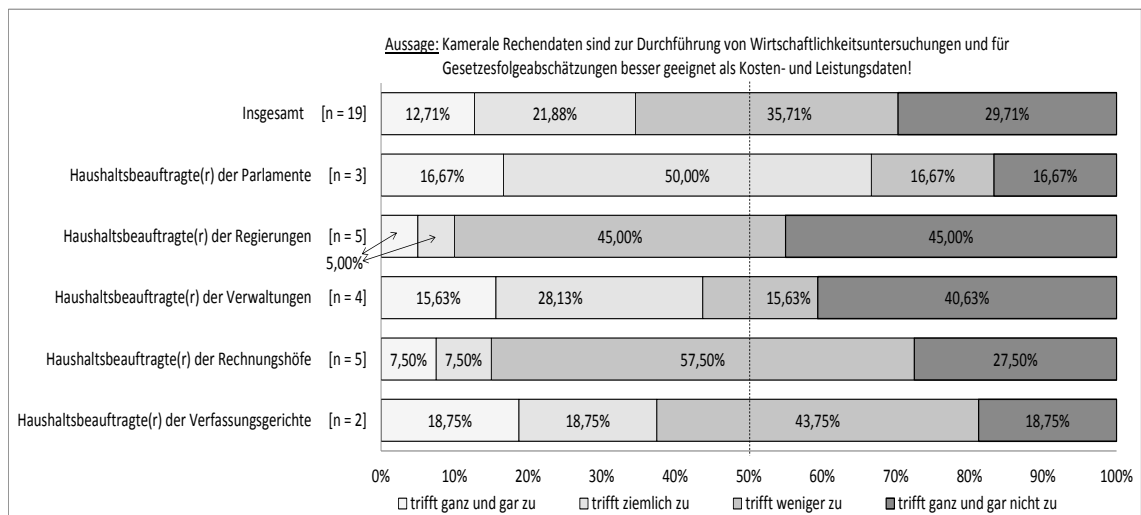


Anlage 4

Auswertung zu Ansicht 71:

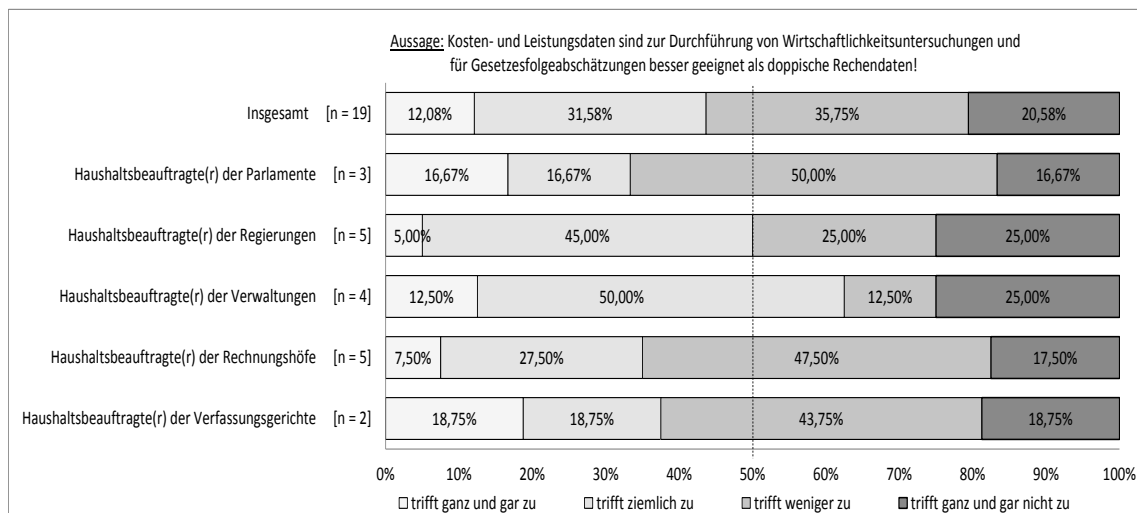


Auswertung zu Ansicht 72:

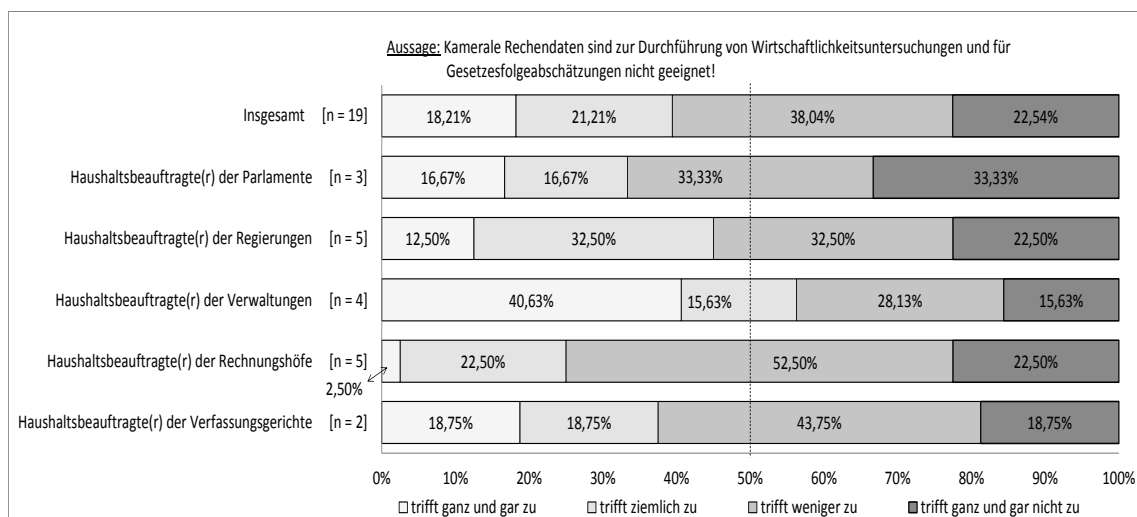


Anlage 4

Auswertung zu Ansicht 73:

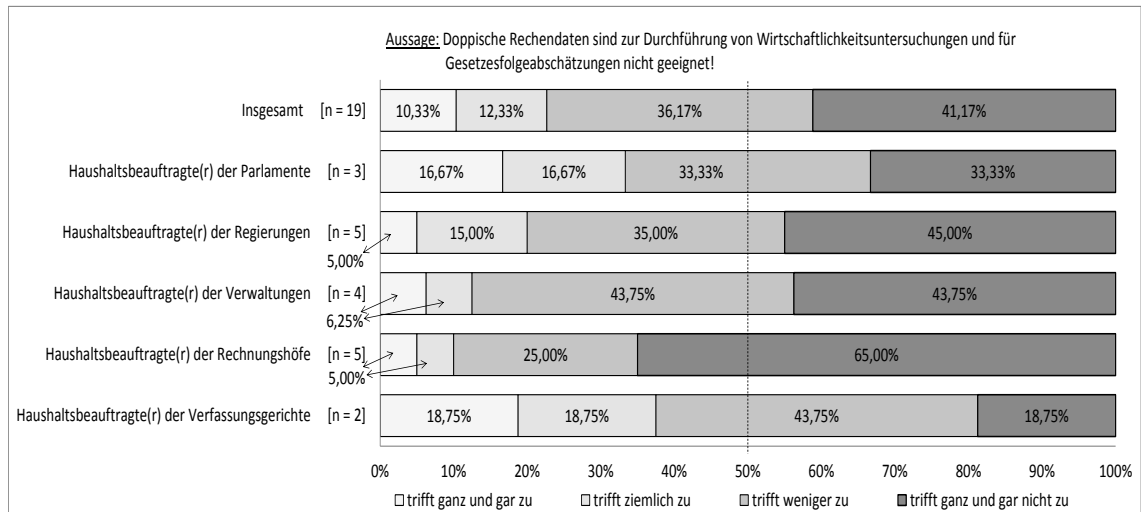


Auswertung zu Ansicht 74:

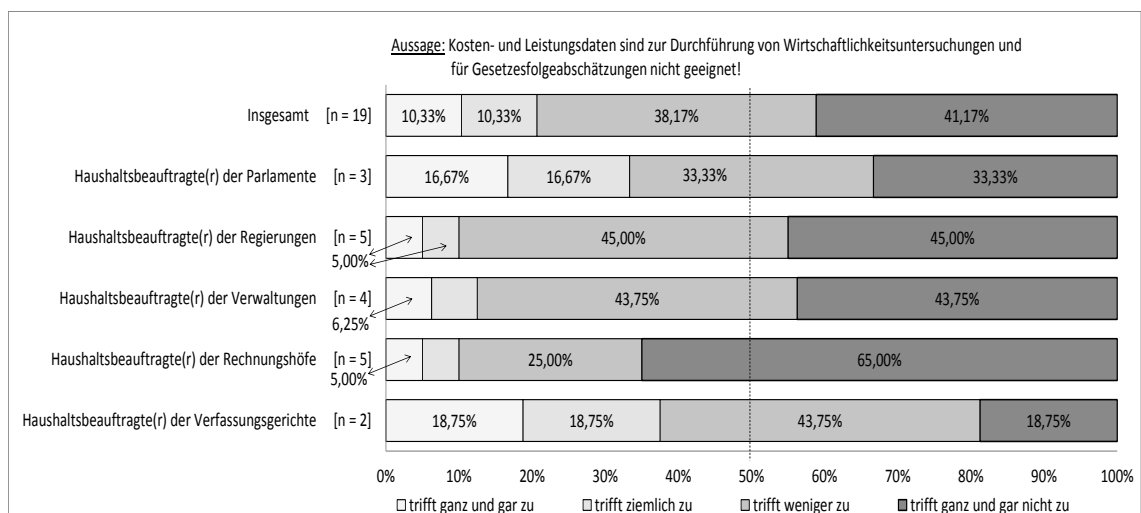


Anlage 4

Auswertung zu Ansicht 75:

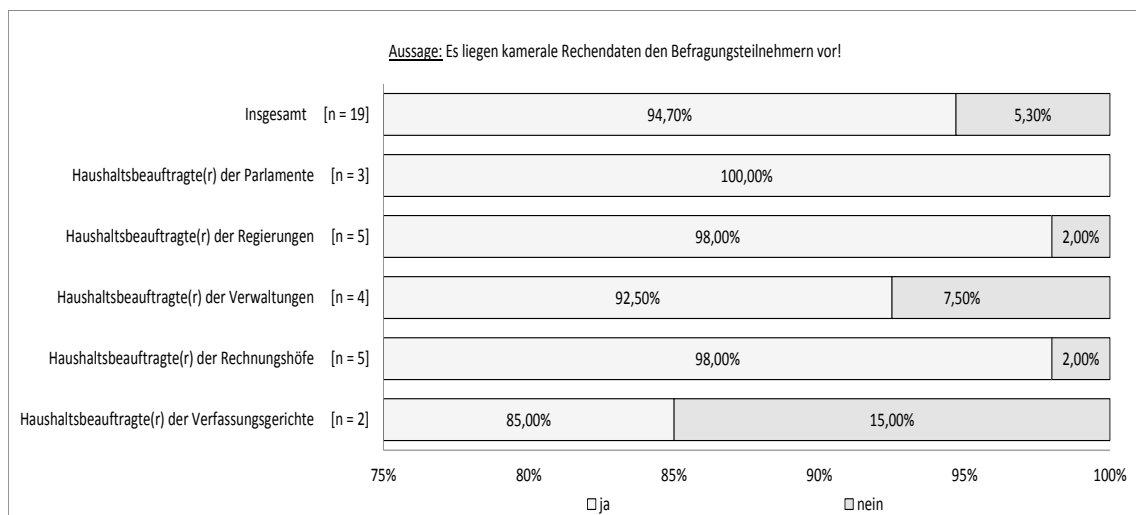


Auswertung zu Ansicht 76:

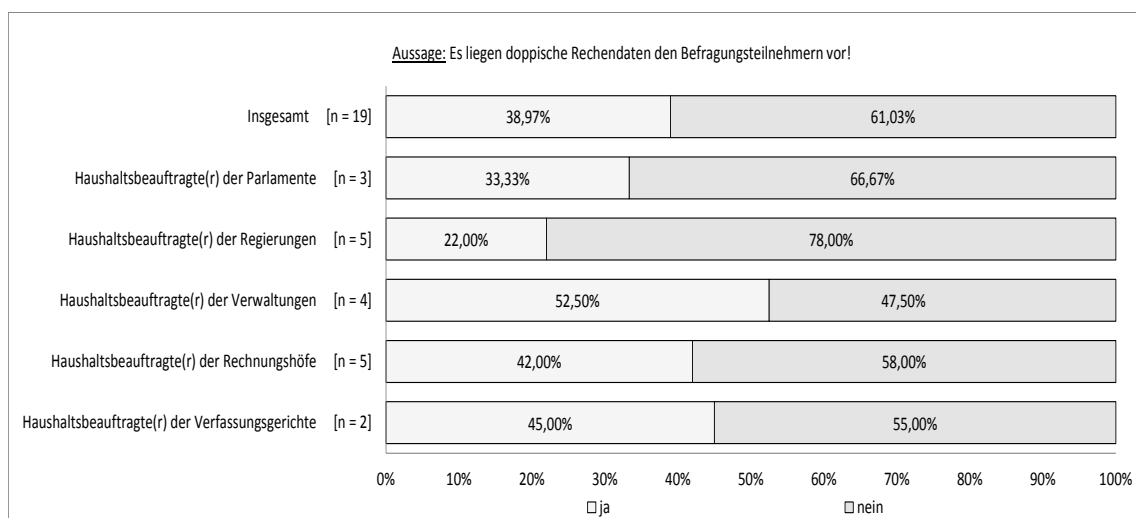


Anlage 4

Auswertung zu Ansicht 78:

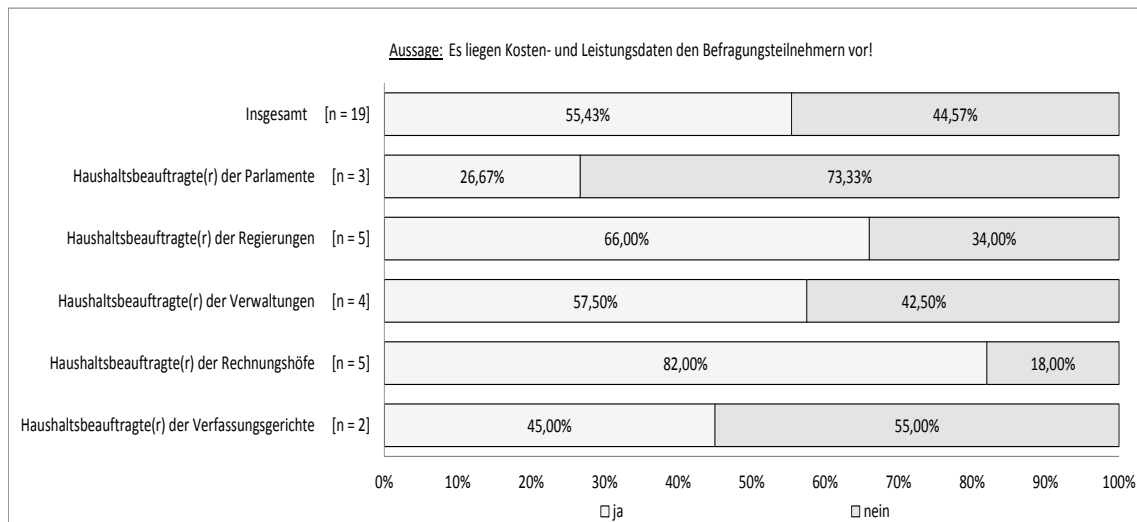


Auswertung zu Ansicht 79:

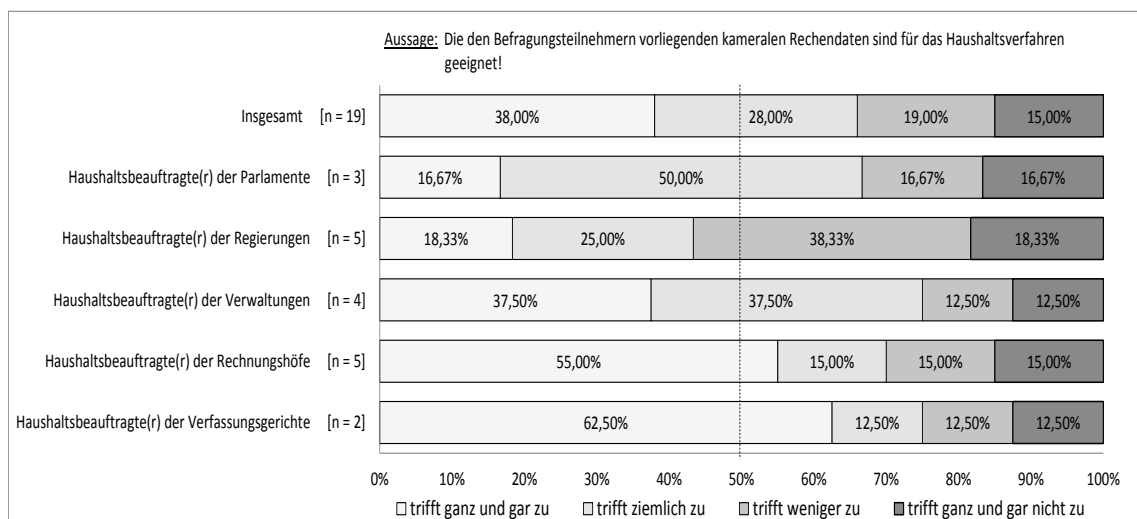


Anlage 4

Auswertung zu Ansicht 80:

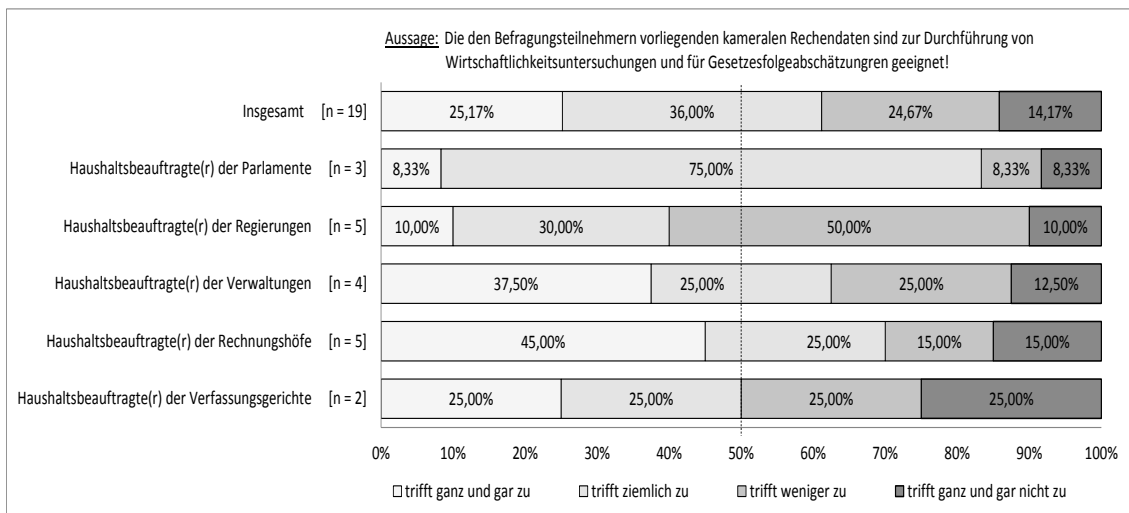


Auswertung zu Ansicht 81:

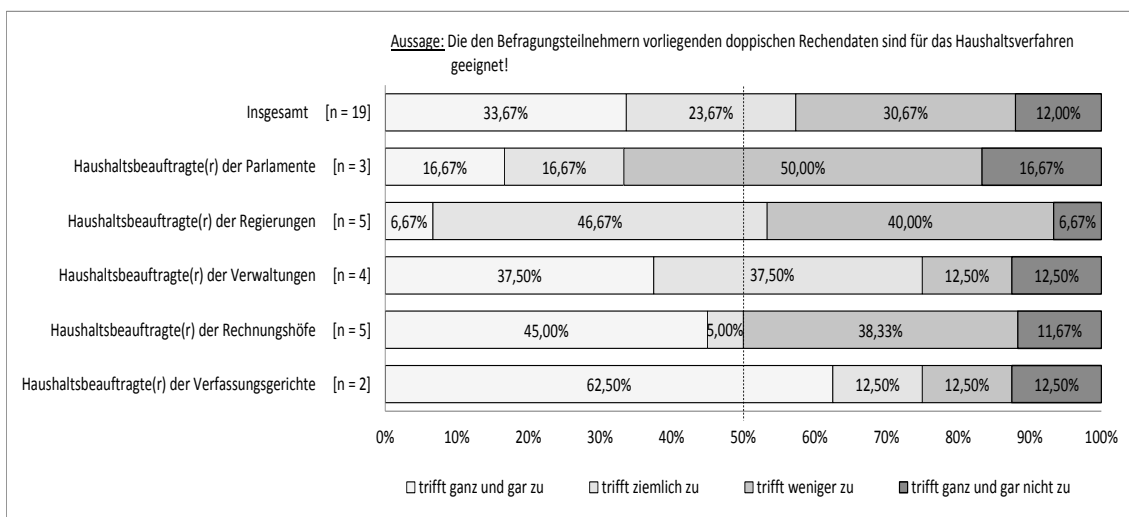


Anlage 4

Auswertung zu Ansicht 82:

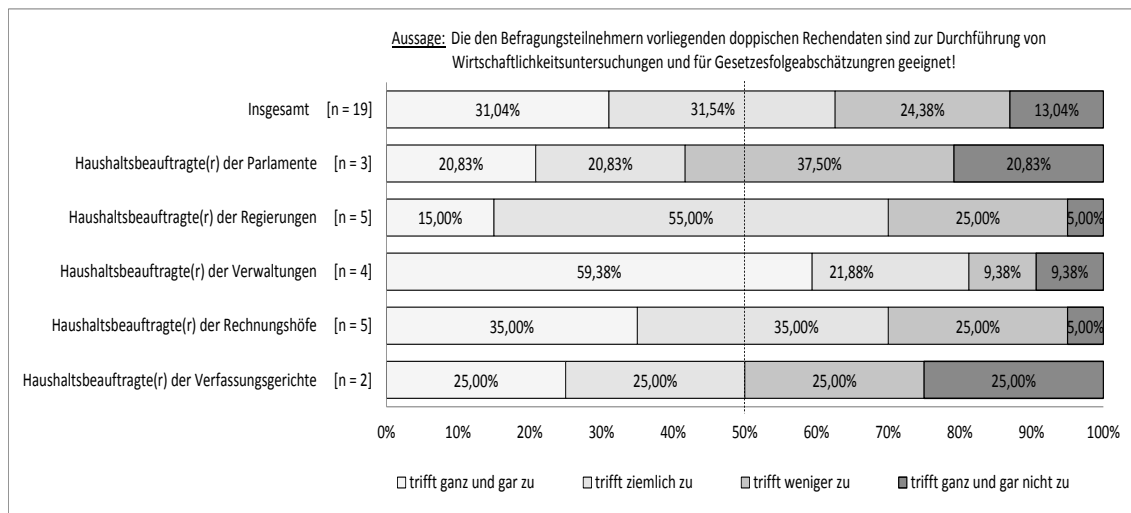


Auswertung zu Ansicht 83:

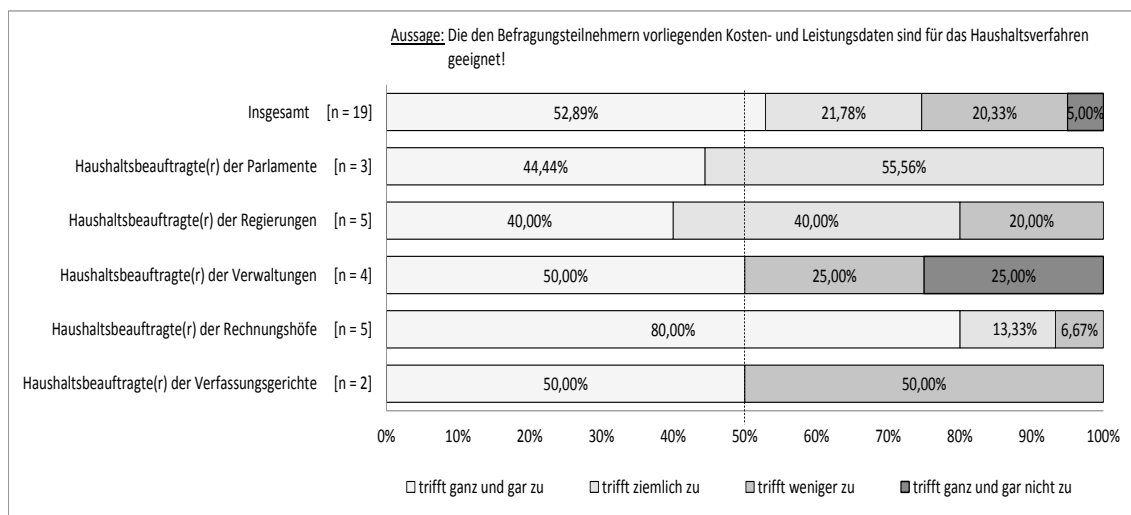


Anlage 4

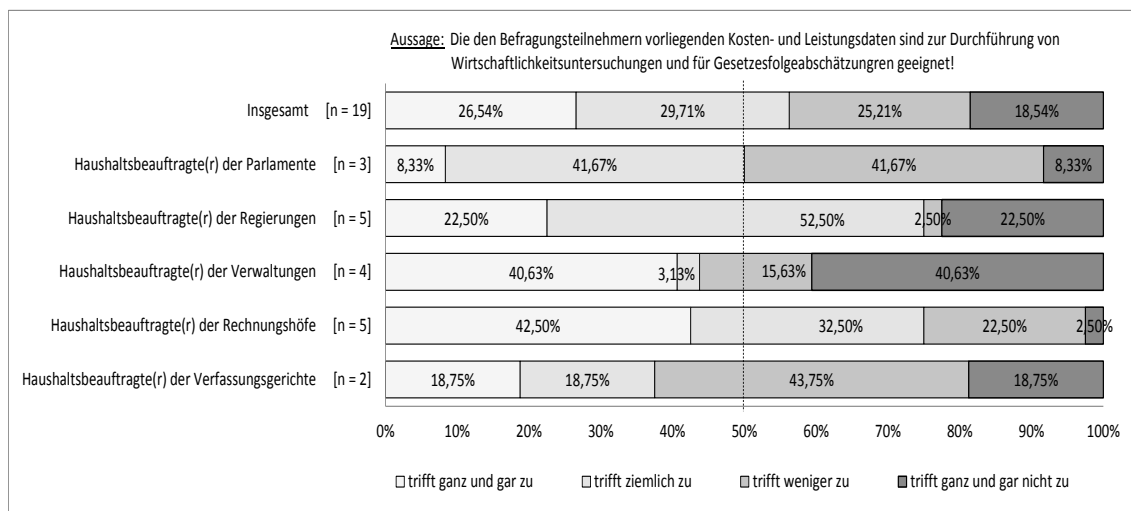
Auswertung zu Ansicht 84:



Auswertung zu Ansicht 85:



Auswertung zu Ansicht 86:



Auswertung zu Ansicht 94:

Verbesserung der Haushaltssteuerung aus Sicht aller Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]

Entscheidungsträgertyp	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente; [n = 3]	33,33%	33,33%	66,67%	66,67%
Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen; [n = 5]	30,00%	90,00%	70,00%	10,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen; [n = 4]	62,50%	62,50%	37,50%	37,50%
Haushaltsbeauftragte der Rechnungshöfe; [n = 5]	40,00%	70,00%	60,00%	30,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte; [n = 2]	75,00%	100,00%	25,00%	0,00%
Insgesamt; [n = 19]	48,17%	71,17%	51,83%	28,83%

Auswertung zu Ansicht 96:

Verbesserung der Haushaltsplanung aus Sicht aller Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]

Entscheidungsträgertyp	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente; [n = 3]	66,67%	66,67%	33,33%	33,33%
Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen; [n = 5]	80,00%	90,00%	20,00%	10,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen; [n = 4]	62,50%	62,50%	37,50%	37,50%
Haushaltsbeauftragte der Rechnungshöfe; [n = 5]	60,00%	50,00%	40,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte; [n = 2]	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%
Insgesamt; [n = 19]	73,83%	73,83%	26,17%	26,17%

Auswertung zu Ansicht 98:

Verbesserung der Überwachung des Haushaltsvollzugs aus Sicht aller Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]

Entscheidungsträgertyp	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente; [n = 3]	33,33%	66,67%	66,67%	33,33%
Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen; [n = 5]	70,00%	50,00%	30,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen; [n = 4]	62,50%	62,50%	37,50%	37,50%
Haushaltsbeauftragte der Rechnungshöfe; [n = 5]	60,00%	50,00%	40,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte; [n = 2]	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%
Insgesamt; [n = 19]	65,17%	65,83%	34,83%	34,17%

Auswertung zu Ansicht 100:

Verbesserung der Erstellung eines Vermögensnachweises aus Sicht aller Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]

Entscheidungsträgertyp	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente; [n = 3]	33,33%	66,67%	66,67%	33,33%
Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen; [n = 5]	90,00%	80,00%	10,00%	20,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen; [n = 4]	50,00%	75,00%	50,00%	25,00%
Haushaltsbeauftragte der Rechnungshöfe; [n = 5]	60,00%	50,00%	40,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte; [n = 2]	75,00%	75,00%	25,00%	25,00%
Insgesamt; [n = 19]	61,67%	69,33%	38,33%	30,67%

Auswertung zu Ansicht 102:

Verbesserung der Informationen zur Einhaltung der Kriterien der staatlichen Schulden-bremse aus Sicht aller Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushalts-beauftragte(r) [n = 19]

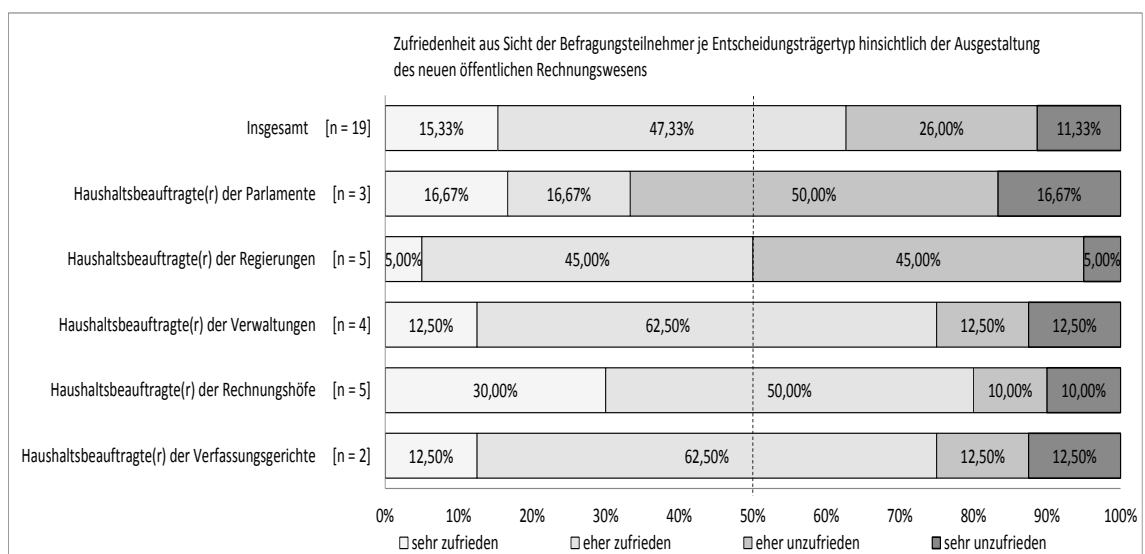
Entscheidungsträgertyp	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente; [n = 3]	33,33%	33,33%	66,67%	66,67%
Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen; [n = 5]	70,00%	70,00%	30,00%	30,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen; [n = 4]	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte der Rechnungshöfe; [n = 5]	60,00%	50,00%	40,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte; [n = 2]	25,00%	25,00%	75,00%	75,00%
Insgesamt; [n = 19]	47,67%	45,67%	52,33%	54,33%

Auswertung zu Ansicht 104:

Verbesserung der Wirkung des neuen öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht aller
Befragungsteilnehmer des Entscheidungsträgertyps Haushaltsbeauftragte(r) [n = 19]

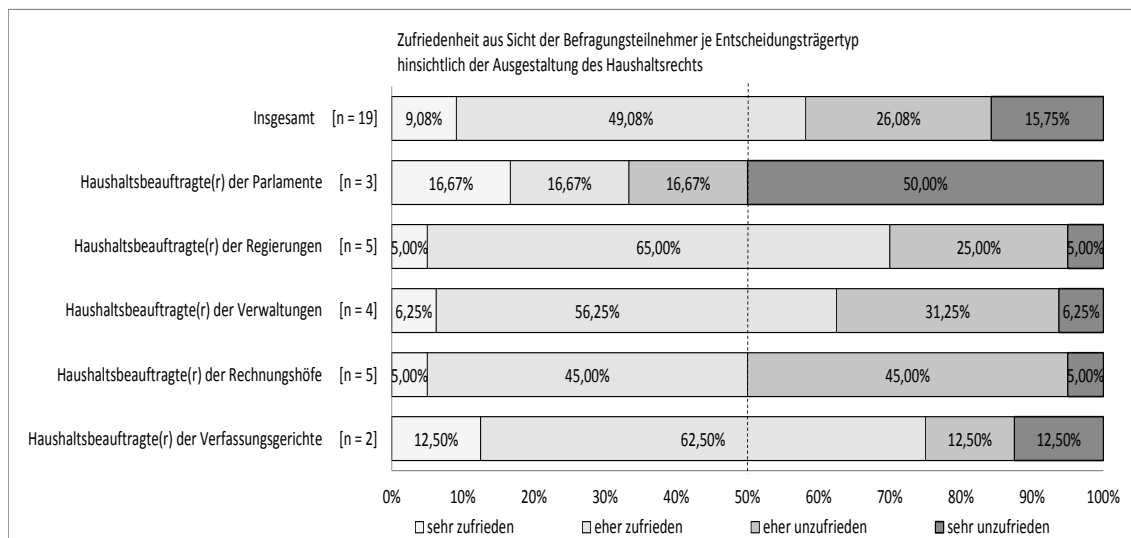
Entscheidungsträgertyp	Verbesserung [„trifft ganz und gar zu“ und „trifft ziemlich zu“]		keine Verbesserung [„trifft weniger zu“ und „trifft ganz und gar nicht zu“]	
	Aktuell	Prognose	Aktuell	Prognose
Haushaltsbeauftragte(r) der Parlamente; [n = 3]	40,00%	53,33%	60,00%	46,67%
Haushaltsbeauftragte(r) der Regierungen; [n = 5]	68,00%	76,00%	32,00%	24,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verwaltungen; [n = 4]	57,50%	62,50%	42,50%	37,50%
Haushaltsbeauftragte der Rechnungshöfe; [n = 5]	56,00%	54,00%	44,00%	46,00%
Haushaltsbeauftragte(r) der Verfassungsgerichte; [n = 2]	75,00%	80,00%	25,00%	20,00%
Insgesamt; [n = 19]	59,30%	65,17%	40,70%	34,83%

Auswertung zu Ansicht 105:

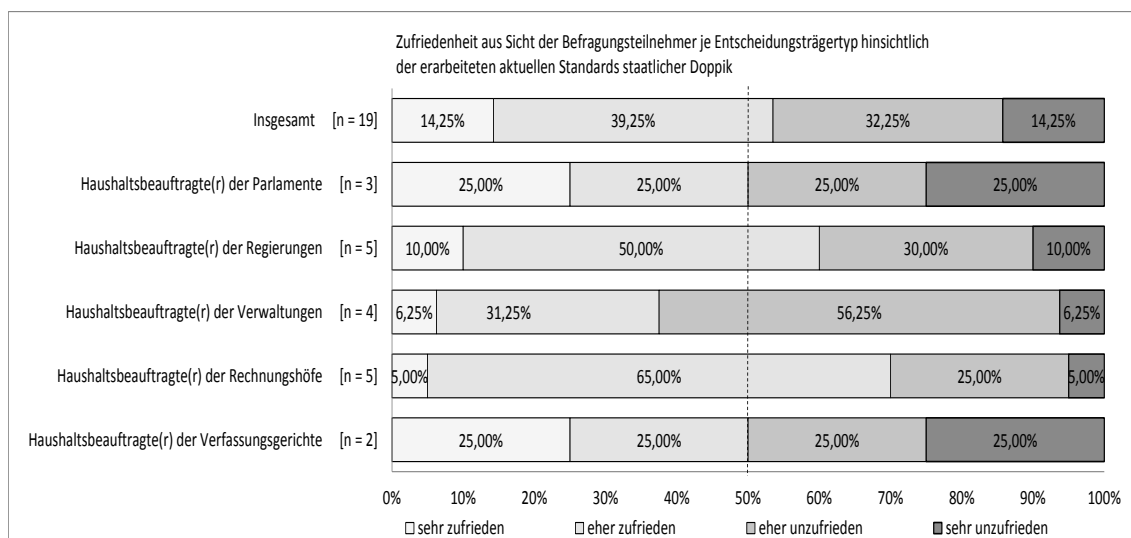


Anlage 4

Auswertung zu Ansicht 106:

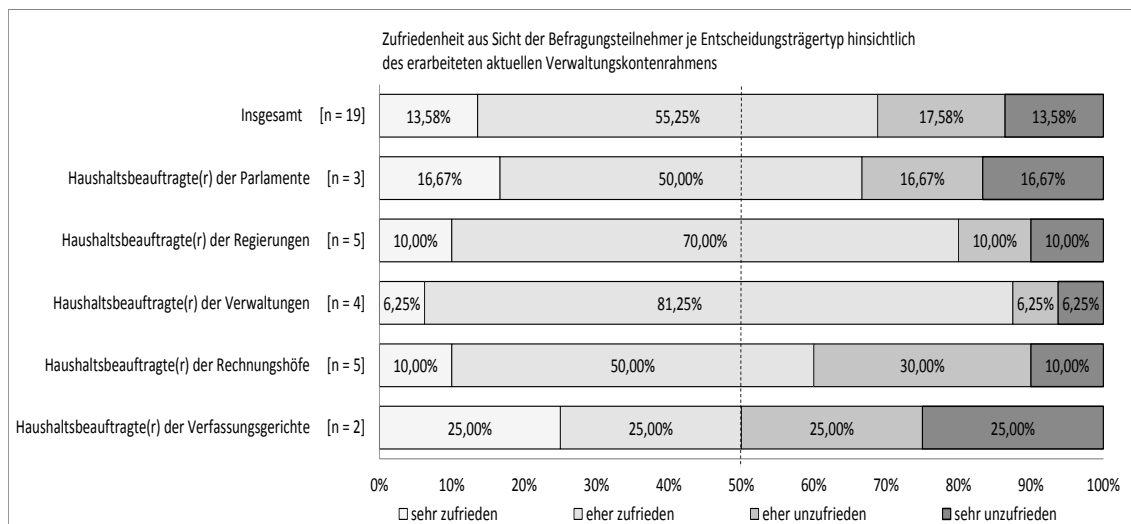


Auswertung zu Ansicht 107:

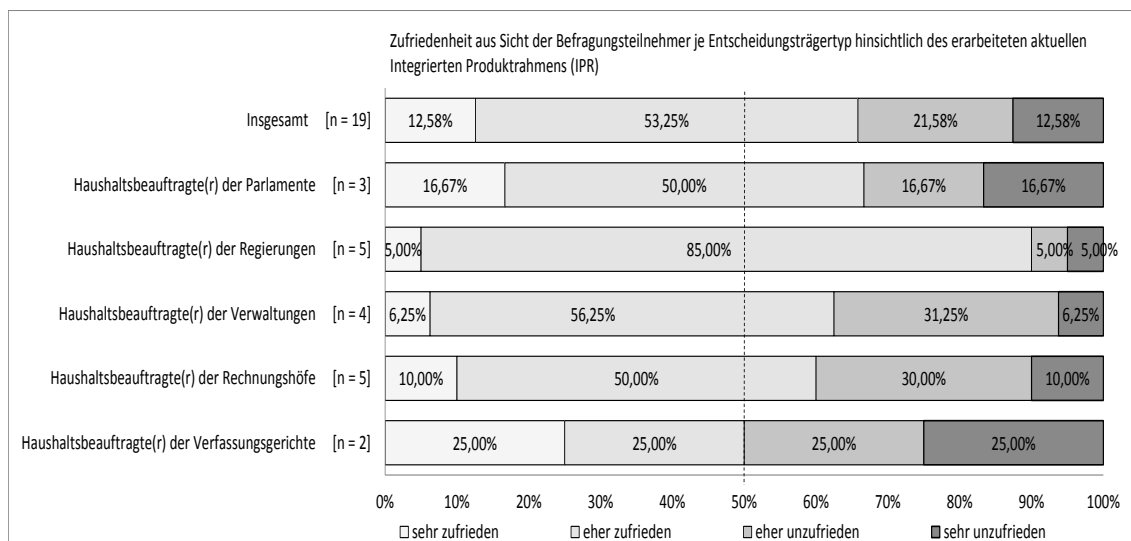


Anlage 4

Auswertung zu Ansicht 108:

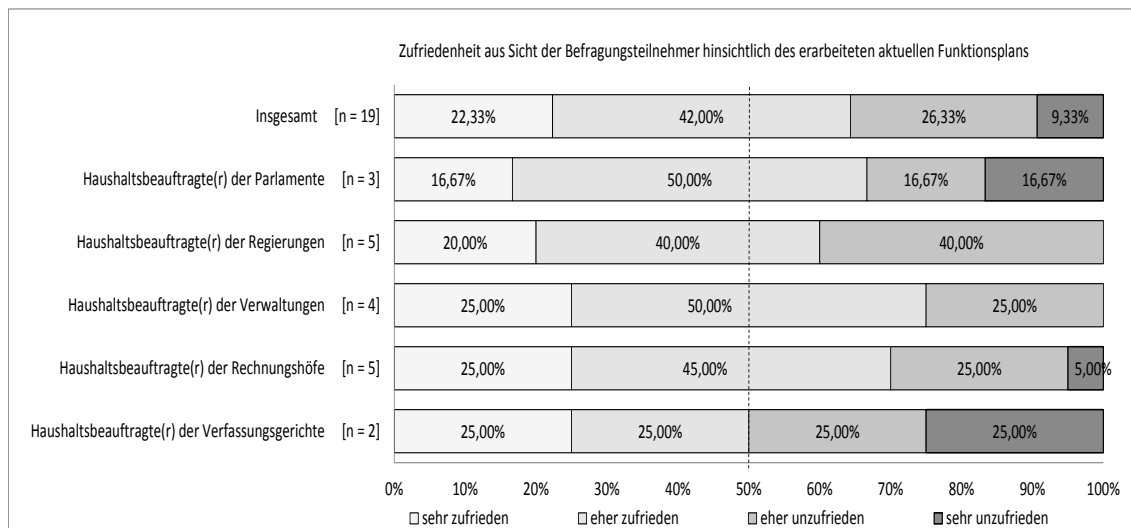


Auswertung zu Ansicht 109:

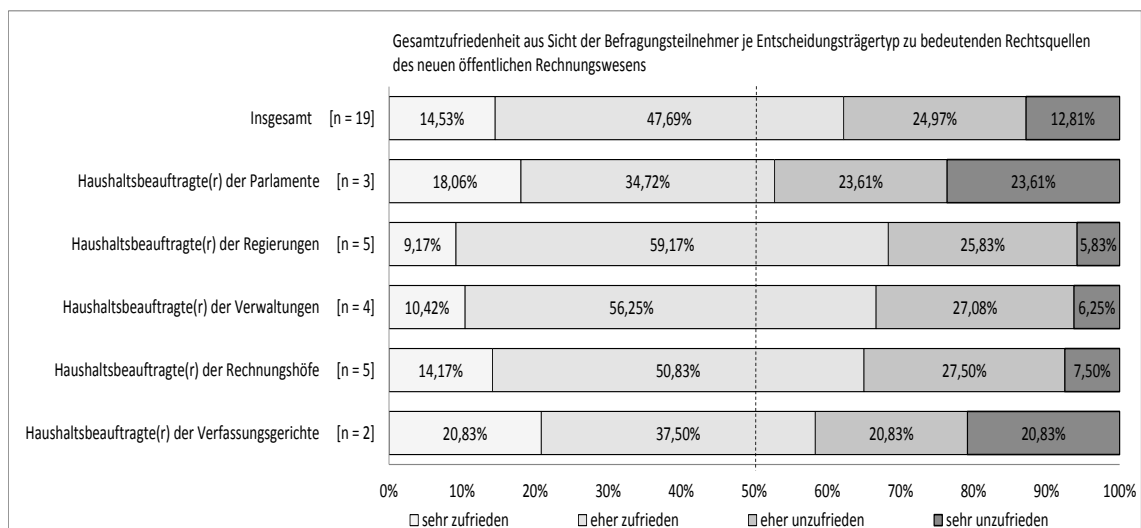


Anlage 4

Auswertung zu Ansicht 110:



Auswertung zu Ansicht 111:



Untersuchungsergebnisse zum Recheninformationsangebot für die Abschnitte 6.2.3 bis einschließlich 6.2.8

Auswertung zu Ansicht 156:

Entscheidungsträgertyp	Angebot an		
	kameralen Recheninformationen	doppischen Recheninformationen	Kosten- und Leistungsinformationen
Haushaltsausschussmitglied; [n = 2]	100,00%	0,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Parlament; [n = 3]	100,00%	33,33%	33,33%
Haushaltsbeauftragte(r) Regierung; [n = 5]	100,00%	20,00%	60,00%
Verwaltungsleitung; [n = 2]	100,00%	75,00%	75,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung; [n = 4]	100,00%	50,00%	50,00%
Rechnungshofmitglied; [n = 8]	68,75%	56,25%	62,50%
Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof; [n = 5]	100,00%	40,00%	80,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht; [n = 2]	100,00%	50,00%	50,00%
Insgesamt; [n = 31]	96,09%	40,57%	57,60%

Auswertung zu Ansicht 157:

Entscheidungsträgertyp	Angebot an		
	kameralen Recheninformationen	doppischen Recheninformationen	Kosten- und Leistungsinformationen
Haushaltsausschussmitglied; [n = 2]	50,00%	25,00%	25,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Parlament; [n = 3]	100,00%	33,33%	33,33%
Haushaltsbeauftragte(r) Regierung; [n = 5]	100,00%	20,00%	80,00%
Verwaltungsleitung; [n = 2]	100,00%	75,00%	75,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung; [n = 4]	100,00%	50,00%	50,00%
Rechnungshofmitglied; [n = 8]	75,00%	75,00%	75,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof; [n = 5]	100,00%	40,00%	80,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht; [n = 2]	100,00%	50,00%	50,00%
Insgesamt; [n = 31]	90,63%	46,04%	58,54%

Auswertung zu Ansicht 158:

Entscheidungsträgertyp	Angebot an		
	kameralen Recheninformationen	doppischen Recheninformationen	Kosten- und Leistungsinformationen
Haushaltsausschussmitglied; [n = 2]	100,00%	0,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Parlament; [n = 3]	100,00%	33,33%	33,33%
Haushaltsbeauftragte(r) Regierung; [n = 5]	100,00%	20,00%	80,00%
Verwaltungsleitung; [n = 2]	100,00%	75,00%	75,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung; [n = 4]	100,00%	50,00%	50,00%
Rechnungshofmitglied; [n = 8]	75,00%	75,00%	87,50%
Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof; [n = 5]	100,00%	40,00%	80,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht; [n = 2]	100,00%	50,00%	50,00%
Insgesamt; [n = 31]	96,88%	42,92%	63,23%

Auswertung zu Ansicht 159:

Entscheidungsträgertyp	Angebot an		
	kameralen Recheninformationen	doppischen Recheninformationen	Kosten- und Leistungsinformationen
Haushaltsausschussmitglied; [n = 2]	50,00%	0,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Parlament; [n = 3]	100,00%	33,33%	33,33%
Haushaltsbeauftragte(r) Regierung; [n = 5]	100,00%	20,00%	60,00%
Verwaltungsleitung; [n = 2]	100,00%	75,00%	75,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung; [n = 4]	75,00%	50,00%	75,00%
Rechnungshofmitglied; [n = 8]	56,25%	68,75%	81,25%
Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof; [n = 5]	100,00%	40,00%	80,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht; [n = 2]	75,00%	25,00%	25,00%
Insgesamt; [n = 31]	82,03%	39,01%	59,95%

Auswertung zu Ansicht 160:

Entscheidungsträgertyp	Angebot an		
	kameralen Recheninformationen	doppischen Recheninformationen	Kosten- und Leistungsinformationen
Haushaltsausschussmitglied; [n = 2]	50,00%	0,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Parlament; [n = 3]	100,00%	33,33%	0,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Regierung; [n = 5]	90,00%	30,00%	50,00%
Verwaltungsleitung; [n = 2]	100,00%	75,00%	75,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Verwaltung; [n = 4]	87,50%	62,50%	62,50%
Rechnungshofmitglied; [n = 8]	68,75%	75,00%	50,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Rechnungshof; [n = 5]	90,00%	50,00%	90,00%
Haushaltsbeauftragte(r) Verfassungsgericht; [n = 2]	50,00%	50,00%	50,00%
Insgesamt; [n = 31]	79,53%	46,98%	53,44%

Auswertung zu Ansicht 161:

Funktionsträgertyp	Angebot an		
	kameralen Recheninformationen	doppischen Recheninformationen	Kosten- und Leistungsinformationen
Parlament; [n = 5]	85,00%	19,17%	35,83%
Regierung; [n = 5]	98,00%	22,00%	66,00%
Verwaltung; [n = 6]	96,25%	63,75%	66,25%
Rechnungshof; [n = 13]	83,38%	56,00%	76,63%
Verfassungsgericht; [n = 2]	85,00%	45,00%	45,00%
Insgesamt; [n = 31]	89,53%	41,18%	57,94%



édition scientifique
VVB LAUFERSWEILER VERLAG

VVB LAUFERSWEILER VERLAG
STAUFENBERGRING 15
D-35396 GIESSEN

Tel: 0641-5599888 Fax: -5599890
redaktion@doktorverlag.de
www.doktorverlag.de

ISBN: 978-3-8359-6197-5



9 783835 196197 5